

JÄMSTÄLLDHETS- OMBUDSMANNENS BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN 2022



Jämställdhetspublikationer 2022:2.

ISSN-L: 1236-9977

ISSN: 1797-9862 (nätpublikation)

ISBN: 978-952-7156-24-7

URN: 978-952-7156-24-7 (pdf)

Layout och ombrytning: PunaMusta Oy

Foton: Keksi Agency Oy

Tryck: PunaMusta Oy

B 1/2022 rd

JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNENS BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN 2022

JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNENS UPPGIFTER

Jämställdhetsombudsmannen övervakar att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män följs. Ombudsmannen ger instruktioner och råd om frågor som gäller jämställdhetslagen, diskriminering på grund av kön, könsidentitet eller könsuttryck och främjande av jämställdheten.

Jämställdhetsombudsmannens uppgifter är att

- övervaka att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män åtföljs, i synnerhet förbudet mot diskriminering och diskriminerande annonsering
- informera om jämställdhetslagen och hur den ska tillämpas
- genom initiativ, råd och anvisningar bidra till att lagens syfte uppnås
- följa upp att jämställdheten genomförs på olika områden av samhället
- vidta åtgärder för att uppnå förlikning i diskrimineringsärenden som avses i jämställdhetslagen

Jämställdhetsombudsmannen övervakar också förverkligandet av skyddet mot diskriminering av könsminoriteter. Jämställdhetslagen förbjuder diskriminering på basis av kön, könsidentitet och könsuttryck.

Jämställdhetsombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet och verkar inom justitieministeriets förvaltningsområde.

En person som misstänker att hen diskriminerats enligt jämställdhetslagen kan vända sig till jämställdhetsombudsmannen. Jämställdhetsombudsmannen ger råd och anvisningar om rättigheter och tillämpningen av jämställdhetslagen samt utreder vid behov misstankar om diskriminering genom ett skriftligt förfarande.

Om jämställdhetsombudsmannen upptäcker brott mot jämställdhetslagen försöker ombudsmannen med stöd av råd och anvisningar se till att den lagstridiga verksamheten upphör. I vissa fall kan jämställdhetsombudsmannen ta upp ett diskrimineringsärende i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden som har rätt att förbjuda diskriminering vid vite.

Jämställdhetsombudsmannens utlåtanden är inte juridiskt bindande. En person som misstänker diskriminering kan i de flesta fall ta sitt ärende till domstol och kräva gottgörelse för diskriminering.

Vicehäradshövding Jukka Maarianvaara fungerar som jämställdhetsombudsman (perioden 2017-2022 och 2022-2027).

JÄMSTÄLLDHETSLAGEN I KORTHET

- Syftet med jämställdhetslagen är att förebygga diskriminering på grund av kön och främja jämställdheten mellan kvinnor och män samt förbättra kvinnornas ställning, särskilt i arbetslivet. Lagen syftar också till att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck.
- Jämställdhetslagen tillämpas i regel i all samhällelig verksamhet och på alla livsområden. Lagen tillämpas inte på relationerna mellan familjemedlemmar eller på andra förhållanden i privatlivet och inte heller på religionsutövning.
- Jämställdhetslagen innehåller tre typer av bestämmelser: bestämmelser om främjandet av jämställdhet, förbud mot diskriminering samt bestämmelser om rättsskydd och tillsyn.
- Bestämmelserna om främjande av jämställdhet handlar om att myndigheter, utbildningsanordnare och andra samfund som ordnar utbildning eller undervisning samt arbetsgivare är skyldiga att främja jämställdhet. Myndigheter ska utvärdera all sin verksamhet ur olika könsperspektiv och skapa metoder som främjar jämställdhet. Jämställdheten främjas också genom kvotering. På läroanstalter och inom arbetslivet främjas jämställdheten bland annat med hjälp av jämställdhetsplaner.
- I de allmänna förbuden mot diskriminering definieras och förbjuds direkt och indirekt diskriminering på grund av kön. Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön samt befallningar eller instruktioner om att diskriminera är också diskriminering. Motåtgärder, som att försvaga en diskriminerad persons ställning genom att åberopa rättigheter, är diskriminering. Diskrimineringsgrunden kan också gälla en närstående person eller grunda sig på ett antagande.
- I de särskilda förbuden mot diskriminering definieras diskriminering inom arbetslivet, på läroanstalter, i intresseorganisationer samt i tillhandahållandet av varor och tjänster. Den som bryter mot dessa förbud kan krävas på gottgörelse. Arbetsgivare och läroanstalter är skyldiga att på begäran ge en skriftlig utredning om sitt förfarande till den som misstänker sådan diskriminering.
- Jämställdhetsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ser till att jämställdhetslagen följs. Jämställdhetsombudsmannen ger bland annat anvisningar och råd om hur jämställdhetslagen ska tillämpas till exempel i fråga om förbud mot diskriminering och vid jämställdhetsplanering. Nämnden kan vid vite förbjuda ett diskriminerande förfarande och på föredragning av jämställdhetsombudsmannen förplikta att inom utsatt tid göra upp en jämställdhetsplan.
- I sista hand kan den som misstänker diskriminering väcka gottgörelsetalan i tingsrätten. Enligt principen om delad bevisbörda har det lättats på den skyldighet den som misstänker diskriminering har att lägga fram bevisning. Strafflagen innehåller bestämmelser om diskrimineringsbrott, arbetsbrott och sexualbrott.
- Jämställdhetsombudsmannen kan vidta åtgärder för att få till stånd en förlikning i ärenden som gäller diskriminering.

SISÄLLYS

JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNENS UPPGIFTER...4

JÄMSTÄLLDHETSLAGEN I KORTHET.....5

1 INLEDNING...11

1.1 KONKRETA ÅTGÄRDER OCH AMBITIONER.....11

1.2 CORONAKRISEN PÅVERKADE JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KÖNEN11

1.3 ETT INTERSEKTIONELLT PERSPEKTIV VISAR SÅRBARHETERNA...12

1.4 JÄMSTÄLLDHET OCH LIKABEHANDLING UTMANAS PÅ ETT NYTT SÄTT ...13

1.5 REFORMEN AV TRANSLAGSTIFTNINGEN BÖR GENOMFÖRAS UNDER DEN INNEVARANDE REGERINGSPERIODEN..13

1.6 FÖRSTÅELEN OCH BETYDELSEN AV KÖN HÅLLER PÅ ATT ÄNDRAS.....14

1.7 RÄTTSSKYDDET MOT DISKRIMINERING SKA FÖRBÄTTRAS.....14

1.8 DISKRIMINERINGSSKYDD I ARBETSLIVET BÖR STÄRKAS..15

1.9 JÄMSTÄLLDA SKOLOR STÖDJER BARN OCH UNGAS VÄLBEFINNANDE.....15

1.10 REKOMMENDATIONER.....16

2 SYNPUNKTER PÅ ÖVERVAKNINGEN AV DISKRIMINERINGSFÖRBUD OCH UTVECKLINGSBEHOVEN AV RÄTTSSKYDDET.....19

2.1 GRANSKNING AV ÖVERVAKNINGEN AV DISKRIMINERINGSFÖRBUD OCH RÄTTSSKYDDET...19

2.1.1 Tillgodoseendet av rättskyddet behöver effektiviseras.19

2.1.2 Alternativ för lagreform som tagits upp. . .20

2.2 DISKRIMINERINGSÄRENDEN SOM OMFATTAS AV JÄMSTÄLLDHETS- OMBUDSMANNENS ÖVERVAKNING.....20

2.2.1 Om förbuden mot diskriminering i jämställdhetslagen.20

2.2.2 Begreppet diskriminering på grund av kön har utvidgats och preciserats.21

2.2.3 Intersektionell diskriminering är utanför jämställdhetsombudsmannens behörighet.22

2.3 OM ÖVERVAKNINGEN AV EFTERLEVNADE AV DISKRIMINERINGSFÖRBUD.....23

2.3.1 Övervakningssystem i två steg ..23

2.3.2 Jämställdhetsombudsmannens praxis vid lagövervakningen. .24

2.4 JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN BEHÖRIGHET I FRÄMJANDE AV RÄTTSSKYDDET26

2.4.1 Jämställdhetsombudsmannen ska också främja rättsskyddet..26

2.4.2 Anvisningar, råd och ställningstaganden samt främjande av förlikning. .27

2.4.3 Talan om gottgörelse och jämställdhetsombudsmannens behörighet att bistå offret.28

2.4.3.1 Talan om gottgörelse enligt jämställdhetslagen.28

2.4.3.2 Tillämpningsområdet för gottgörelsepåföljd behöver utvidgas. . .29

2.4.3.3. Tvister som grundar sig på jämställdhetslagen inför domstolar. . .32

2.4.3.4. Bistående till diskrimineringsoffer ..33

2.5 UTVECKLING AV RÄTTSSKYDDSMEDEL34

2.5.1 Utvidgning av rätten att väcka talan . . .34

2.5.2 Hörande av jämställdhetsombudsmannen i rättegångar36

2.5.3 Utveckling av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden roll och enskilda personers anhängiggöranderätt	36
2.5.3.1 Utvidgning av anhängiggöranderätt	36
2.5.3.2 Utveckling av rättsskyddssystemet med låg tröskel	39
2.6 ÖVRIGA SYNPKTER OM LAGÖVERVAKNINGEN OCH FRÄMJANDET AV RÄTTSSKYDD	40
2.6.1 Arbetet behöver resurser	40
2.6.2 Hemlighållande av uppgifter om anmälare	40
2.7 REKOMMENDATIONER	41
3 JÄMSTÄLLDHET I ARBETSLIVET	43
3.1 BESTÅENDE PROBLEM OCH AKTUELLA UTMANINGAR	43
3.2 DISKRIMINERING VID REKRYTERING	47
3.2.1 Kontakter som jämställdhetsombudsmannen tar emot	47
3.2.2 Förebyggande av diskriminering vid rekrytering	47
3.2.3 Anonymt arbetssökande och jämställdhet mellan könen	48
3.2.4 Utvidgning av gottgörelsepåföljd till ansökningsförfaranden som föregår anställningsbeslutet	49
3.3 FAMILJELEDIGHETER	49
3.3.1 Familjeledigheter påverkar jämställdheten i arbetslivet	49
3.3.2 Familjeledighetsreformens målsättning är en jämnare fördelning av ansvaret för vård av barn	50
3.3.3 Med könsneutralt språk blir behovet av graviditets- och moderskapskydd inte identifierat	51
3.3.4 Framtiden för avlönade moderskapsledigheter i tjänste- och arbetskollektivavtal är oviss	51
3.3.5 Bedömning av könskonsekvenser glöms ofta bort	52
3.3.6 Hur föräldrapenningen fastställs under familjeledigheten	53
3.3.7 Familjeledigheter påverkar också mammornas intjänade semester	53
3.4 DISKRIMINERING PÅ GRUND AV GRAVIDITET OCH FAMILJELEDIGHETER	57
3.4.1 Diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter i jämställdhetsombudsmannens arbete	57
3.4.2 Diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter syns i fackförbundens och -organisationernas arbete	58
3.4.3 Det finns ingen omfattande forskning om diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter	58
3.4.4 Åtgärder som förebygger diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter	59
3.4.5 Ingripande i diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter med lagstiftning	59
3.4.5.1 Starkare skydd för visstidsanställda mot diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter	60
3.4.5.2 Starkare skydd för uthyrda arbetstagare mot diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter	60
3.4.5.3 Starkare skydd för personer som arbetar med nollavtal mot diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter	60
3.5 LIKVÄRDIGT ARBETE	61
3.5.1 Lika lön också för likvärdigt arbete	61
3.5.2 Olika arbeten kan vara likvärdiga	62
3.5.3 Definitionen om likvärdigt arbete bör läggas till i jämställdhetslagen	62
3.5.4 Åtgärder för främjande av bedömningen av arbetens svårighetsgrad	63
3.6 RÄTT TILL LÖNEUPPGIFTER I LÖNEDISKRIMINERINGSSITUATIONER	63
3.6.1 Tillgången på löneuppgifter är bristfällig	63

3.6.2 Förslag på ökad lönetransparens.	66
3.6.3 Lönetransparens på Europeiska kommissionens agenda.	67
3.7 JÄMSTÄLLDHETSPLANERING OCH LÖNEKARTLÄGGNING.	68
3.7.1 Om skyldigheten att upprätta jämställdhetsplaner och dess övervakning.	68
3.7.2 Iakttagelser och utredningar talar för utveckling av bestämmelserna	68
3.7.3 Iakttagelser om jämställdhetsplaner.	69
3.7.3.1 Schemaläggning och sammankoppling med jämställdhetsplaner	69
3.7.3.2 Delaktighet av personalens representant	69
3.7.3.3 Det finns utrymme för förbättringar i innehållet av jämställdhetsplanerna.	70
3.7.3.4 Information om jämställdhetsplanerna.	71
3.7.4 Lönekartläggning.	71
3.7.4.1 Omfattningen av lönekartläggningar.	71
3.7.4.2 Ökad lönetransparens vid lönekartläggningar.	72
3.8 REKOMMENDATIONER.	72
4 MÅNGFALDEN AV KÖN.	75
4.1 KÖNSIDENTITET OCH KÖNSUTTRYCK I JÄMSTÄLLDHETSLAGEN.	75
4.2 DISKRIMINERING AV KÖNSMINORITETER OCH DERAS STÄLLNING I SAMHÄLLET.	75
4.2.1 Positiv utveckling och motkrafter.	75
4.2.2 Utredning av EU:s byrå för grundläggande rättigheter om hbtqi-personers diskrimineringsförfarenheter.	76
4.2.3 Könsmminoriteternas ställning i arbetslivet.	76
4.2.4 Presumtioner om diskriminering som mottagits av jämställdhetsombudsmannen.	77
4.3 MÅNGFALDEN AV KÖN I LAGSTIFTNINGEN OCH SERVICE.	78
4.3.1 Rekommendationerna i jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018.	78
4.3.2 Revidering av translagstiftningen.	78
4.3.3 Vårdpraxisen för behandling av interkönade barn.	79
4.3.4 Fastställd könstillhörighet och föräldraskap.	80
4.4 MÅNGFALDEN AV KÖN I UTRYMMEN OCH TJÄNSTER SOM ÄR INDELADE ENLIGT KÖN.	80
4.5 REKOMMENDATIONER.	81
5 KÖNSRELATERAT VÅLD, HATRETORIK OCH TRAKASSERIER.	83
5.1 FRÅN AMBITIÖSA TEXTER TILL FUNGERANDE PRAXIS.	83
5.2 BESTÅENDE STRUKTURER KRÄVS FÖR BEKÄMPNING AV VÅLD MOT KVINNOR.	84
5.3 HATRETORIK, ÄNDRINGAR I STRAFFLAGEN OCH GENUS.	86
5.4 RÄTTSSKYDDET FÖR TRAKASSERIOFFER KRÄVER FÖRBÄTTRING.	88
5.5 DET KRÄVS EFFEKTIVARE FÖREBYGGANDE AV TRAKASSERIER	90
5.6 REKOMMENDATIONER.	91
6 JÄMSTÄLLDHET I SKOLOR OCH LÄROANSTALTER.	93
6.1 JÄMSTÄLLDHET SKA FRÄMJAS MER KRAFTFULLT I UTBILDNINGSPOLITIKEN.	93
6.2 KÖNSMEDVETEN VERKSAMHET MOT SEGREGATION.	93

6.2.1	Ihållande segregation är ett bestående problem.	93
6.2.2	Skillnader i inlärning förklaras inte enbart av kön.	94
6.2.3	Kön påverkar fortfarande val av utbildning.	96
6.3	BARN OCH UNGAS VÄLFÄRD OCH BEKÄMPNING AV TRAKASSERIER.	96
6.3.1	Skolan har en central roll som en miljö som stödjer välbefinnandet.	96
6.3.2	Satsningar på välfärden av icke-binära ungdomar behövs.	97
6.3.3	Flickornas välbefinnande kräver särskild uppmärksamhet.	99
6.4	SMÅBARNSPEDAGOGIKEN SKA VARA KÖNSMEDVETEN.	102
6.4.1	Regeringen har beslutat att utvidga jämställdhetsplaneringen till småbarnspedagogiken.	102
6.4.2	Lagen om småbarnspedagogik bör föreskriva om främjande av jämställdhet.	102
6.5	SKOLANS VERKSAMHET KAN UTVECKLAS MED HÖGKLASSIG JÄMSTÄLLDHETSPLANERING.	103
6.5.1	Jämställdhetsplanen ska vara skolspecifik.	103
6.5.2	Bestämmelserna om jämställdhets- och likabehandlingsplaneringen bör förenhetligas.	104
6.6	JÄMSTÄLLDHETSFRÄMJANDE ÅTGÄRDER INOM DEN GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGEN	106
6.6.1	Uppfyllande av utbildningsanordnares ansvar inom den grundläggande utbildningen.	106
6.6.1.1	Enligt anmälningarna har de flesta grundskolor en jämställdhetsplan.	107
6.6.1.2	Alla skolor har inte fått anvisningar om jämställdhetsplanering.	108
6.6.1.3	Mindre än hälften av undervisningsanordnarna har gett respons till skolorna	108
6.6.1.4	Också undervisningsanordnare bör utbilda sig i jämställdhetsfrågor	109
6.6.2	Jämställdhetsarbete i grundskolorna	110
6.6.2.2	Satsningar på upprättandet av jämställdhetsplaner är bristfälliga.	111
6.6.2.3	En könsmedveten lärandemiljö är målet.	111
6.7	JÄMSTÄLLDHET I DEN HÖGRE UTBILDNINGEN.	113
6.7.1	Jämställdhet i lärarutbildningen.	113
6.7.1.1	Vikten av jämställdhet har erkänts i lärarutbildningen	113
6.7.1.2	Lärarutbildningen bör vara före sin tid vad gäller jämställdhetsfrågorna.	113
6.7.2	Högskolornas jämställdhetsarbete saknar kraft.	114
6.7.3	Effekterna av reformen av studerandeantagningen ska följas upp.	116
6.7.4	Könskvoter vid antagning av studerande.	116
6.8	REKOMMENDATIONER.	118
7	REKOMMENDATIONER.	121
	ÖVERVAKNINGEN AV DISKRIMINERINGSFÖRBUD OCH	
	UTVECKLINGSBEHOVEN AV RÄTTSSKYDDET.	121
	JÄMSTÄLLDHET I ARBETSLIVET.	121
	MÅNGFALDEN AV KÖN.	122
	KÖNSRELATERAD VÅLD, HATRETORIK OCH TRAKASSERIER.	122
	JÄMSTÄLLDHET I SKOLOR OCH LÄROANSTALTER.	123

KÄLLOR
BILAGA



INLEDNING

En av jämställdhetsombudsmannens uppgifter är att vart fjärde år lämna en berättelse om jämställdhetsläget till riksdagen. Denna berättelse är den andra av jämställdhetsombudsmannens riksdagsberättelser; vi lämnade den första berättelsen till riksdagen före julen 2018. Jag ser det som mycket viktigt att jämställdhetsombudsmannen har en möjlighet att ge sina synpunkter direkt till riksdagen som använder den högsta lagstiftnings- och budgetmakten i Finland. På motsvarande sätt ger berättelsen riksdagsledamöterna en möjlighet att diskutera de aktuella jämställdhetsfrågorna och ge riksdagens synpunkter om främjandet av jämställdhet.

1.1 KONKRETA ÅTGÄRDER OCH AMBITIONER

Efter det att jämställdhetsombudsmannens tidigare berättelse hade lämnats in gick Finland till riksdagsval och en ny regering formades. Efter valet blev jämställdhet mellan könen fram på flera olika sätt. I valet slog antalet kvinnliga riksdagsledamöter ett nytt rekord - 47 procent - och även i landets regering är kvinnorna i majoritet. I statsminister Sanna Marins regeringsprogram syns jämställdheten både som punkter som handlar om jämställdhet i arbetslivet och punkter om bekämpning av våld mot kvinnor. När detta skrivs kan man konstatera att regeringsprogrammets jämställdhetsåtgärder har verkställts ojämnt: reformen av translagen och bestämmelserna om sexualbrott framskrider i enlighet med regeringsprogrammet, men lagstiftningsåtgärder för bekämpning av diskriminering på grund av graviditet har stoppats och ökningen av lönetransparansen har mött motstånd. Det är angeläget att regeringsprogrammets jämställdåtgärder vidtas utan dröjsmål.

Regeringen har berett en jämställdhetspolitisk redogörelse till riksdagen. Syftet med redogörelsen är att ge riktlinjer för Finlands nationella och internationella politik för jämställdhet mellan könen och att fastställa de nationella målen för jämställdhetspolitiken under det innevarande decenniet. I jämställdhetsombudsmannens tidigare riksdagsberättelse efterlyste man också tydliga, omfattande nationella jämställdhetsmål utifrån vilka de olika förvaltningsområdena kunde sätta upp sina egna jämställdhetsmål. Detta skulle underlätta integreringen av könsperspektivet och höja jämställdhetspolitikens ambitioner. Det är önskvärt att de mål som fastställs i redogörelsen är så konkreta och ambitiösa som möjligt - i Finland har man för vana att se landet som ett "modelland för jämställdhet", vilket i värsta fall kan utgöra ett hinder för utvecklingen av jämställdheten.

1.2 CORONAKRISEN PÅVERKADE JÄMSTÄLLDHETEN MELLAN KÖNEN

I Finland har man sedan början av år 2020 levt med coronapandemin. Pandemin och de nedstängningar av samhället som den har lett till har påverkat olika befolkningsgrupper på olika sätt. Redan i juni 2020 bedömde en arbetsgrupp under ledning av ärkebiskop emeritus Kari Mäkinen att coronakrisen drabbar personer i sårbar ställning hårdast.¹ Belastningen har påverkats bland annat av personers ålder, kön, socioekonomiska ställning och minoritetsställning.

1 SR (2020).

På arbetsmarknaden drabbade coronakrisen hårdast personer som arbetar i tjänstesektorn som ofta är unga och till största delen kvinnor. Inom den privata tjänstesektorn ökade arbetslösheten, medan belastningen av arbetstagarna särskilt i social- och hälsovården har under coronapandemin ökat markant.² Coronapandemin verkar inte ha några långsiktiga konsekvenser för arbetslösheten.³

Institutet för hälsa och välfärd inledde projektet Coronakrisens konsekvenser för jämställdheten mellan könen i Finland, där man samlar information om konsekvenserna av coronapandemin och de politiska åtgärder som hänför sig till den för jämställdheten mellan könen i Finland. Projektet pågår till slutet av maj 2022. De första resultaten av projektet publicerades i slutet av januari 2022. Enligt resultaten påverkade pandemin arbetsmarknaden särskilt inom den kvinnodominerade tjänstesektorn, men de ekonomiska stödåtgärderna var blygsammare i Finland än i många andra länder. I samband med lagstiftnings- och andra åtgärder som vidtog på grund av pandemin genomfördes också väldigt få bedömningar av könskonsekvenserna.

Det är viktigt att samla information om konsekvenserna av coronapandemin för olika befolkningsgrupper såväl på arbetsmarknaden som vad gäller deras hälsa och välfärd så att de skadliga verkningarna av pandemin kan minimeras. Coronapandemin lär inte bli den sista globala epidemin, varför vi bör lära oss av erfarenheterna.

1.3 ETT INTERSEKTIONELLT PERSPEKTIV VISAR SÅRBARHETERNA

Kön är inte den enda faktor som definierar en persons ställning i samhället eller påverkar den diskriminering som personen kan bli utsatt för. Förutom kön har även till exempel ålder, hälsotillstånd, ursprung, språk, religion och sexuell läggning betydelse för diskriminering. Detta så kallade intersektionella perspektiv beaktar även andra faktorer som definierar individer och de strukturella skillnaderna synligare inte bara mellan könen utan också inom könen (skillnader mellan kvinnor som tillhör olika grupper, skillnader mellan män som tillhör olika grupper etc.). Det är viktigt att beakta intersektionalitet såväl i främjandet av jämställdhet och likabehandling som i utredning av upplevd diskriminering.

Det är fråga om diskriminering på flera grunder när flera diskrimineringsgrunder förknippas med diskrimineringen, till exempel personen kön och ålder, religion eller ursprung. Jämställdhetslagen förbjuder diskriminering på grund av kön, könsidentitet och könsuttryck, medan diskrimineringslagen förbjuder diskriminering på andra grunder, bland annat ålder, ursprung, språk, religion, funktionsnedsättning eller sexuell läggning. Jämställdhetslagens diskrimineringsförbud kan dock inte tillämpas när någon annan diskrimineringsgrund enligt diskrimineringslagen påverkar situationen tillsammans med kön, könsidentitet eller könsuttryck - och jämställdhetsombudsmannen har inte heller behörighet att behandla dylika diskrimineringsituationer.

Jämställdhetsombudsmannen bör ha behörighet att behandla de ovannämnda situationer med intersektionell diskriminering när kön (eller könsidentitet eller könsuttryck) är en av diskrimineringsgrunderna i det aktuella fallet. Beaktandet av faktorer som utgör diskrimineringsgrunder samtidigt med kön börjar få allt mer betydelse. Trots att kön i sig är en grund för flera olika former av diskriminering som till exempel diskriminering på grund av graviditet, är det i olika situationer viktigt att beakta betydelsen av andra diskrimineringsgrunder som förekommer samtidigt med kön. Därför finns det också ett behov att bedöma begränsningen av lagarna och myndigheternas behörighet på nytt.

² TTL (2021).

³ Finlands Bank (2021).

1.4 JÄMSTÄLLDHET OCH LIKABEHANDLING UTMANAS PÅ ETT NYTT SÄTT

Europeiska kommissionen strävar efter att bli en ”jämställdhetsunion” bland annat med jämställdhetsstrategin och unionens första strategi om jämställdhet av sexuella minoriteter och könsminoriteter från 2020. Under våren 2021 publicerade kommissionen sitt förslag till direktiv om lönetransparens. Kommissionens åtagande att främja jämställdhet mellan könen är viktigt även om förverkligandet av lagstiftningsprojekt i stor utsträckning är beroende av medlemsländernas goda vilja. Medlemsländerna verkar också skilja sig allt mer från varandra vad gäller kvinnornas rättigheter, jämställdhet och rättigheterna av sexuella minoriteter och könsminoriteter.

De samhälleliga attityderna gentemot regnbågsmänniskor, alltså sexuella minoriteter och könsminoriteter, har i huvudsak utvecklats till en positiv riktning. Det är dock inte självklart att jämställdheten utvecklas positivt inom EU eller i de enskilda medlemsländerna. Till exempel i Polen och Ungern har bland annat kvinnors reproduktiva och sexuella rättigheter, rättigheterna av sexuella minoriteter och könsminoriteter utmanad, rättsstatens grunder samt de fria mediernas verksamhet begränsats. Inskränkningar i rättigheterna för kvinnor, sexuella minoriteter och könsminoriteter förknippas ofta med internationella rörelser som kallas för anti-genderism och motsätter sig utöver de sexuella och reproduktiva rättigheterna även bland annat sexualundervisning och genusforskning.

I juli 2021 inledde Europeiska kommissionen ett överträdelseförfarande på grund av Ungerns och Polens kränkningar av regnbågsmänniskors grundläggande rättigheter. Som en reaktion till kränkningarna lyfter kommissionen och en del av EU-medlemsländerna och en del av medlemmarna i Europeiska rådet jämställdhetsfrågor och hbtqi-frågor på den politiska agendan och EU-reglernas agenda.

Kommissionens arbete för jämställdhet blir allt viktigare, eftersom EU-medlemsländerna inte enhetligt står upp för jämställdhet. Det är viktigt att de medlemsländer som förhåller sig positiva till främjande av jämställdhet stödjer kommissionens arbete.

1.5 REFORMEN AV TRANSLAGSTIFTNINGEN BÖR GENOMFÖRAS UNDER DEN INNEVARANDE REGERINGSPERIODEN

Reformen av translagstiftningen bör genomföras under den innevarande regeringsperioden. Den nuvarande lagen om fastställande av kön är föråldrad och kränker transpersoners rättigheter. Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga strider mot Finlands människorättsskyldigheter. Redan i sin tidigare riksdagsberättelse rekommenderade ombudsmannen att juridiskt fastställande av könstillhörighet ska avskiljas från medicinsk diagnostisering och behandling. Det är viktigt att självbestämmanderätten tillgodoses, men samtidigt bör man också definiera rättsverkningarna av fastställandet av juridisk könstillhörighet så tydligt som möjligt. Dessutom ska det vara klart för de personer som det gäller att fastställandet av den juridiska könstillhörigheten och eventuella könskorrigeringar är oberoende av varandra.

Jämställdhetsombudsmannen anser att man i arbetet för reformen av lagstiftningen bör även ta hänsyn till minderåriga. Lagberedningen ska grunda sig i de mänskliga rättigheterna och betona barnets rättigheter. I bestämmelserna ska man beakta barnets bästa och barnets personliga integritet samt barnets ålder och utvecklingsnivå.

1.6 FÖRSTÅElsen och Betydelsen av KÖN HÅLLER PÅ ATT ÄNDRAS

Nuförtiden har kön oftast inte någon betydelse i lagstiftningen. Vid reformer av lagstiftningen har man strävat efter könsneutralt språk utan hänvisningar till kvinnor och män så att man i regel inte längre nämner kvinnor och män i lagspråket; jämställdhetspolitiken har utvecklats på samma sätt. Könsneutralt språk är ofta en bra utgångspunkt i lagstiftningen. Jämställdhetsarbete som är effektivt även i praktiken förutsätter dock ofta att man har "könglasögon" på sig, alltså att de genomsnittliga skillnaderna mellan könen identifieras, så att man även kan identifiera eventuella negativa könsstereotyper och lösa upp dem. Främjande av faktisk jämställdhet och integrering av könsperspektivet på detta sätt utgör också utgångspunkten för jämställdhetslagen.

Könsuppdelade utrymmen, till exempel dusch- och omklädningsrum, är vardag för många på skolor och arbetsplatser samt vid fritidsintressen och olika tjänster. Jämställdhetsombudsmannen kontaktas allt oftare om precis sådan vardagspraxis, vem som får använda vilka könsuppdelade utrymmen. Både i Finland och andra europeiska länder går utvecklingen mot att utmana könsuppdelade tjänster och utrymmen. Jämställdhetslagen och annan lagstiftning tar dock inte någon tydlig ställning till könsuppdelad praxis och könsuppdelade utrymmen.

I arbetet med reformen av lagstiftningen bör man också fundera på när det finns skäl för könsuppdelning och på vilken nivå beslut om den bör tas. För närvarande förbjuds tillhandahållande av varor och tjänster uteslutande eller främst till personer av ett kön i jämställdhetslagen, om tillhandahållandet inte kan motiveras av ett berättigat mål. Olika berättigade mål konkretiseras eller specificeras dock inte i bestämmelserna, varför jämställdhetsombudsmannen alltid får bedöma huruvida förfarandet är godtagbart separat från fall till fall. En enhetlig praxis skulle förutsätta tydligare lagstiftning.

Lagstiftaren har en större makt än andra att uppdelade människor enligt kön, vilket konkretiseras i synnerhet i värnplikten. Enligt grundlagen är alla medborgare skyldiga att försvara landet, men i lagen föreskrivs den allmänna värnplikten att endast gälla manliga medborgare. Denna lösning innebär en avvikelse till förbudet mot diskriminering på grund av kön, men den kan inte bedömas ur jämställdhetslagens perspektiv, eftersom enligt jämställdhetslagen ska det inte anses som diskriminering på grund av kön såsom anses i jämställdhetslagen att värnplikt endast gäller för män. Jämställdhetsombudsmannen vill ändå fästa uppmärksamhet vid utvecklingen av diskrimineringsrätt och tanken om att förutom lagstiftning ska en kategorisk särbehandling på grund av kön vara godtagbar och de medel som används ska vara proportionerliga.

1.7 RÄTTSSKYDDET MOT DISKRIMINERING SKA FÖRBÄTTRAS

Det finns stora brister i rättsskyddet mot diskriminering på grund av kön. Båda på basis av undersökningar och kontakter som jämställdhetsombudsmannen tagit emot är diskriminering i synnerhet inom arbetslivet alarmerande vanligt. Kön, graviditet eller familjeledighet misstänks påverka bland annat rekrytering, tillgång till mer krävande arbetsuppgifter, lönesättningen och fortsättningen av ett arbetsförhållande på viss tid negativt på ett diskriminerande sätt. I domstolar behandlas ändå relativt få diskrimineringsfall. Det finns flera sannolika orsaker till detta. Den som misstänker diskriminering identifierar inte alltid sin situation som diskriminering som är förbjuden i jämställdhetslagen eller vet inte vilken instans hen ska vända sig till. Arbetstagare kan vara rädda för arbetsgivarens motåtgärder eller att de kan få svårare att få arbete. Behandling i domstol förknippas också med risk för höga kostnader.

Under de senaste åren har rättegångskostnaderna vid tvister som gäller jämställdhetslagen varit i genomsnitt lika höga eller högre än den gottgörelse som erhållits för kränkningen. Gottgörelser som tingsrätterna har dömt ut har varit mellan 5 000 och 10 000 euro, medan rättegångskostnaderna har varit omkring 10 000 euro. Det är alltså förståeligt att utan en rättsskyddsförsäkring eller stöd från fackförbundet tar diskrimineringsfall inte ofta till domstolar. Det är också beaktansvärt att sexuella trakasserier behandlas i domstolarna i regel inte som diskriminering som är förbjuden enligt jämställdhetslagen, utan snarare som ett arbets säkerhets- eller brottmål. Orsaken även här lär vara offrets ovilja att ta saken vidare i sitt eget namn.

Rättsskyddet mot diskriminering på grund av kön bör bedömas på ett övergripande sätt. Det finns ett tydligt behov av adekvata rättsskyddsmedel med låg tröskel. Behörigheten av både jämställdhetsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör bedömas och utvecklas så att diskrimineringsoffer får bättre tillgång till sina rättigheter. Rätten att yrka på gottgörelse i enlighet med jämställdhetslagen bör utvecklas till en mer kollektiv riktning. I synnerhet en självständig rätt att väcka talan för jämställdhetsombudsmannen bör övervägas.

1.8 DISKRIMINERINGSSKYDD I ARBETSLIVET BÖR STÄRKAS

I statsminister Sanna Marins regeringsprogram har man framställt lagstiftningsmedel för att ingripa bland annat i lönediskriminering och diskriminering på grund av graviditet. Avsikten är att ingripa i lönediskriminering genom att öka lönetransparensten med lagstiftning. Frågan behandlades 2020-2021 av trepartsarbetsgruppen för lönetransparensten, vars oenhetliga rapport publicerades under hösten 2021. Enligt jämställdhetsombudsmannens syn bör arbetsgruppens förslag om att få uppgifter om en enskild arbetstagares lön i lönediskrimineringssituationer samt att förtydliga rätten till uppgifter för personalens representanter vid upprättandet av lönekartläggningar genomföras på det sätt som arbetsgruppen föreslagit. För närvarande är det på grund av lönesekretessen väldigt svårt särskilt i den privata sektorn att ingripa i lönediskriminering och främja lika löner.

Regeringsprogrammet innehåller också en punkt om att precisera lagstiftningen så att graviditet inte får ha någon inverkan på huruvida en visstidsanställning förlängs. I sin tidigare riksdagsberättelse rekommenderade jämställdhetsombudsmannen att skyddet mot diskriminering stärks genom att inkludera ett förbud mot att inte förnya visstidsanställning på grund av graviditet eller familjeledighet i anställningslagstiftningen. Även denna fråga behandlades av arbets- och näringsministeriets trepartsarbetsgrupp, men man kom tyvärr inte framåt i frågan. Jag anser fortfarande att skyddet mot diskriminering på grund av graviditet för visstidsanställda som befinner sig i en särskilt sårbar ställning bör stärkas - att visstidsanställningar avslutas på grund av graviditet eller familjeledighet är tyvärr en vanlig form av diskriminering på grund av graviditet.

1.9 JÄMSTÄLLDA SKOLOR STÖDJER BARN OCH UNGAS VÄLBEFINNANDE

I denna berättelse behandlar vi brett jämställdhet mellan könen på läroanstalter. Det jämställdhetsarbete som utförs på läroanstalter har en viktig betydelse, eftersom många av könsindelningar och stereotyper uppstår redan i tidig ålder. Redan val av läroämnen i grundskolan påverkar könssegregationen i studieriktningar och arbetslivet. Skolornas sexualundervisning kan bidra till att minska sexuella trakasserier. Att köns mångfalden beaktas i läroplanerna kan minska diskriminering av könsminoriteter.

Enligt den färska Hälsa i skolan-enkäten mår majoriteten av barn och unga bra, men det kom även fram några källor till oro.⁴ Sexuella trakasserier av flickor och unga kvinnor har ökat markant: hälften av flickorna i högstadieåldern och i andra stadiet har upplevt störande sexuella inviter eller trakasserier under det senaste året. Närmare 20 % av flickor som studerar vid yrkesläroverk har blivit utsatta för sexuellt våld. Samtidigt har ångesten och utmattningen särskilt bland flickor ökat markant.

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) har i sin bedömningsrapport granskat inlärningskillnaderna inom och mellan könen.⁵ I utredningen konstateras att skillnaderna i inlärningsresultaten under de senaste åren har polariserats mellan elever med bra kunskaper och elever med svagare kunskaper. Det finns elever med bra och svagare kunskaper bland både flickor och pojkar. I rapporten konstaterar man också att ojämlikheten inom utbildningen bör speglas i relation till sociala ojämlikheter. I rapporten föreslås flera åtgärder som är värda att stödja för att förbättra jämställdheten mellan könen i den grundläggande undervisningen.

Främjande av jämställdhet inom fostran och utbildning, till exempel minskning av segregationen och inlärningskillnaderna mellan och inom könen, förutsätter att könsperspektivet inkluderas till exempel i styrdokumentet. Ur denna synpunkt är det överraskande att könsperspektivet är så gott som frånvarande till exempel i statsrådets utbildningspolitiska redogörelse som ska ge riktlinjer för målsättningarna för utbildningen och forskningen samt de ändringar som behövs i resurserna, strukturerna och styrningen ända fram till 2040-talet.⁶

1.10 REKOMMENDATIONER

I vår första berättelse behandlade vi brett i synnerhet jämställdhetsfrågorna inom arbetslivet. Dessutom granskade vi jämställdheten på läroanstalter, könsminoriteternas situation samt hatretorik, trakasserier och våld. Dessa teman behandlas även i denna berättelse, dock med något annorlunda betoningar.

Kärnan i vår första berättelse var de rekommendationer som vi gav om de teman som behandlades och de missförhållanden som vi observerat. Rekommendationerna var särskilt riktade till riksdagen i egenskap av användare av lagstiftnings- och budgetmakten. I sitt svar på vår berättelse lyfte riksdagen också fram flera av våra rekommendationer, och flera av dem inkluderades i statsminister Sanna Marins regeringsprogram Ett inkluderande och kunnigt Finland. Flera av våra rekommendationer har senare lett till konkreta åtgärder såsom lagberedningsprocesser, men en del har ännu inte genomförts. Därför upprepar vi i denna berättelse en del av dessa rekommendationer samt framställer ett antal nya rekommendationer.

Finland är ett av de mest jämställda länderna i världen, men även i Finland finns det mycket att göra ännu. Vi hoppas att denna berättelse till sin del ger verktyg till långsiktigt och målinriktat jämställdhetsarbete.

Jukka Maarianvaara
jämställdhetsombudsmannen

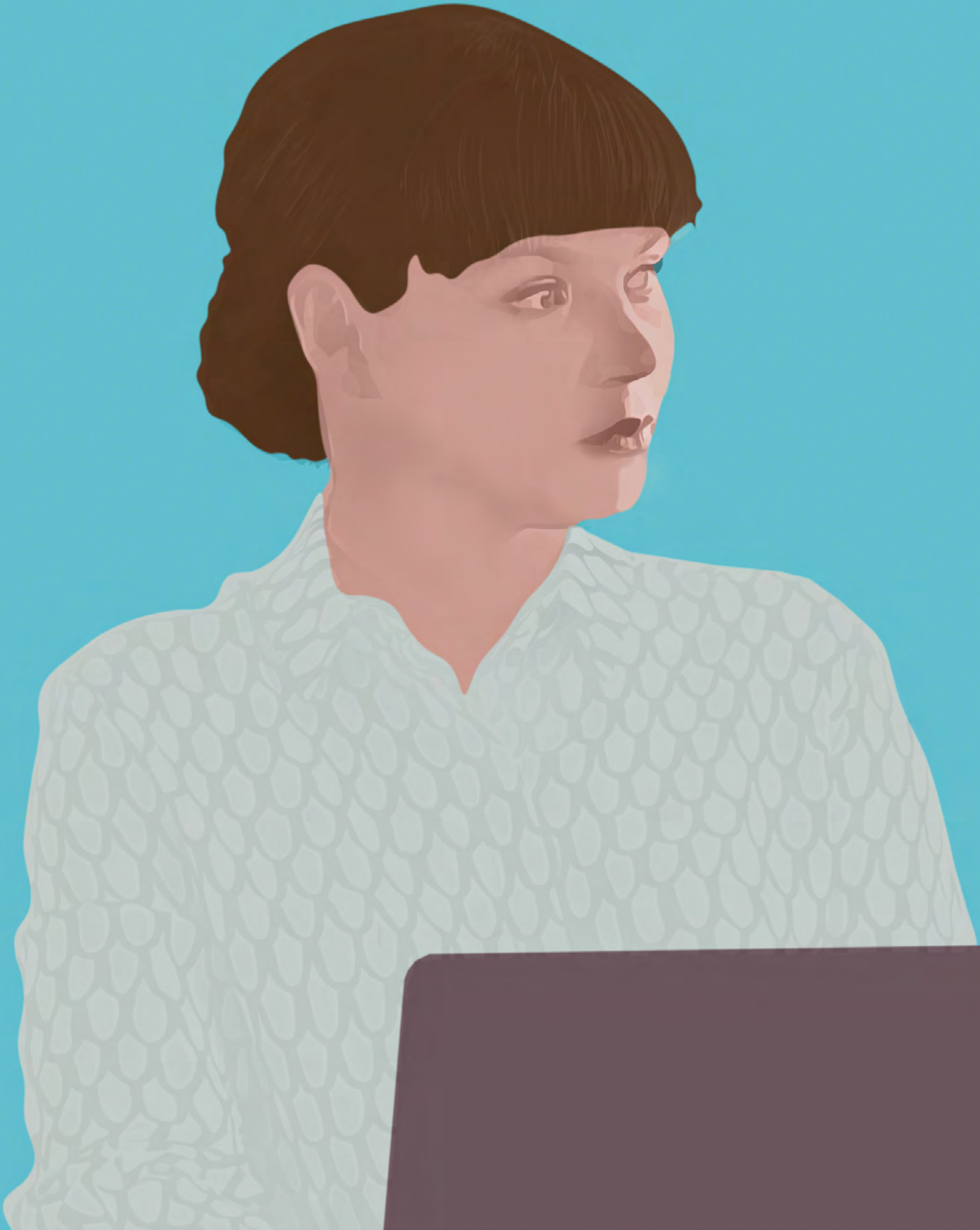
4 THL (2021).

5 NCU (2021).

6 SR (2021).

Efter att ha behandlat jämställdhetsombudsmannens första riksdagsberättelse godkände riksdagen ett ställningstagande där riksdagen förutsatte att statsrådet:

1. utreder om lagstiftningen om tidsbestämda anställningar och inhyrd arbetskraft eventuellt behöver ses över för att motverka diskriminering på grundval av graviditet och föräldraskap,
2. utarbetar behövliga lagändringar för att en reform av familjeledigheterna ska kunna införas så snart som möjligt,
3. som ett led i arbetet för att backa upp jämställda löner strävar efter att ta fram en metod som gör det möjligt att jämföra kraven i arbetet mellan olika branscher,
4. ser till att praktiskt jämställdhetsarbete vidareutvecklas på alla utbildningsnivåer börjande från den småbarnspedagogiska verksamheten och så att det går att finna lösningar på de utmaningar i skolarbetet och studierna som beror på skillnader mellan könen, i inlärning och andra typer av skillnader,
5. utreder möjligheterna att inrätta ett oberoende organ med uppgift att följa upp och bedöma hur skyldigheterna i Istanbulkonventionen uppfylls och i förekommande fall bereder lagändringar och under nästa fyraårsperiod lämnar en utredning till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet om hur det nationella genomförandet av förpliktelserna i Istanbulkonventionen avancerar och hur samordningsorganets åtgärder omsätts i praktiken och vilka effekter de har,
6. ser till att de resurser som genomförandet av jämställdhetslagstiftningen och tillsynen förutsätter föreligger och säkerställer att de frivilligorganisationer som bedriver jämställdhetsarbete har möjligheter att arbeta långsiktigt för jämställdheten.



SYNPUNKTER PÅ ÖVERVAKNINGEN AV DISKRIMINERINGSFÖRBUD OCH UTVECKLINGSBEHOVEN AV RÄTTSSKYDDET



2.1 GRANSKNING AV ÖVERVAKNINGEN AV DISKRIMINERINGSFÖRBUD OCH RÄTTSSKYDDET

2.1.1 Tillgodoseendet av rättsskyddet behöver effektiviseras

Jämställdhetslagen förbjuder diskriminering på grund av kön, könsidentitet och könsuttryck. Jämställdhetslagen och dess förbud mot diskriminering kan tillämpas brett på olika sektorer av samhället.⁷ Utmaningen med lagstiftning som förbjuder diskriminering och med jämställdhetslagen består i hur väl diskrimineringsförbuden iakttas i praktiken. I den här delen av berättelsen behandlas jämställdhetsombudsmannens uppgifter och roll som övervakare av diskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen och jämställdhetsombudsmannens uppgifter och behörigheter med vilka man strävar efter att främja tillgodoseendet av rättsskyddet i samband med diskrimineringsförbuden.⁸

Redan när jämställdhetslagen stiftades utgick man från att de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i lagen inte kan antas bli uppfyllda enbart på grund av att de föreskrivs i lagen. Därmed grundade man myndigheter som övervakar lagen samtidigt som jämställdhetslagen stiftades. Lagen trädde i kraft i början av år 1987. Jämställdhetsombudsmannens främsta uppgift blev att övervaka efterlevnaden av jämställdhetslagen och i synnerhet dess diskrimineringsförbud. Dessutom grundade man en jämställdhetsnämnd vars uppgifter sedermera har överförts till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.⁹

För tillgodoseendet av de rättigheter som föreskrivs i jämställdhetslagen är även bestämmelserna om rättsskyddet för personer som misstänker diskriminering och om påföljderna viktiga. Brott mot diskrimineringsförbud i jämställdhetslagen förknippas oftast med möjlighet att väcka talan om gottgörelse.

Jämställdhetslagen har under dess giltighetstid reformerats flera gånger, och även bestämmelserna om tillsynen av lagen, rättsskyddet och påföljderna har reformerats till en viss del. Bland annat har jämställdhetsombudsmannens självständighet och oberoende förstärkts¹⁰ och främjande av förlikning har lagts till i jämställdhetsombudsmannens uppgifter¹¹. Tiden för väckande av talan om gottgörelse har förlängts och tillämpningsområdet för gottgörelsen utvidgats. Ur rättsskyddsperspektiv finns det dock fortfarande behov att utveckla lagstiftningen. Möjligheterna för personer som misstänker diskriminering att åberopa sina lagstadgade rättigheter förknippas med olika utmaningar som hänför sig bland annat till personens ekonomiska ställning.

7 Privat- och familjeliv samt verksamhet som hänför sig till religionsutövning omfattas inte av jämställdhetslagen (2 §).

8 Jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 behandlade brett jämställdhetsombudsmannens verksamhet som övervakare av iakttagandet av jämställdhetslagens förpliktelser om jämställdhetsplanering och erfarenheter av detta, se B 22/2018 rd, s. 49–63 och 123–146. Ämnet behandlas också i denna berättelse, se avsnitten 3.7. Denna berättelsens del 6. handlar om främjande av jämställdhet vid läroanstalter.

9 Lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 1327/2014.

10 Ombudsmannens självständighet och oberoende fastställs uttryckligen i lagen om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014).

11 Lagen om ändring av 2 § i lagen om jämställdhetsombudsmannen 916/2016.

2.1.2 Alternativ för lagreform som tagits upp

Tidigare i samband med reformerna av jämställdhetslagen har man tagit upp införandet av grupptalan och beviljande av självständig rätt att väcka talan för jämställdhetsombudsmannen för att stärka rättsskydd som förknippas med jämställdhetslagen.¹² Jämställdhetsombudsmannen rätt av väcka talan var ännu på dagordningen av den år 2000 tillsatta kommissionen för revidering av jämställdhetslagen, men kommissionen behandlade inte frågan.¹³ På 2000- och 2010-talen har man lyft fram utöver behörigheten att främja förlikning även i synnerhet utvidgningen av anhängiggöranderätten i jämställdhetsnämnden (numera diskriminerings- och jämställdhetsnämnden). I början handlade förslagen om att utvidga anhängiggöranderätten bredare till organisationsfältet. Sedermera har i synnerhet beviljandet av anhängiggöranderätten för personer som misstänker diskriminering kommit upp i debatten.¹⁴

I början av år 2018 tillsattes en arbetsgrupp för partiell reform av jämställdhetslagen, men arbetet avbröts. Arbetsgruppen hade till uppgift att upprätta förslag för reform av jämställdhetslagen bland annat vad gäller följande frågor: utvidgning av anhängiggöranderätten i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden vad gäller jämställdhetslagen, möjlighet att begära utlåtande av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt jämställdhetsombudsmannens möjlighet att höras vid rättegångar. Arbetsgruppens arbete skulle baseras på riksdagens ställningstaganden, jämställdhetsutredningen och dess interimrapport samt de utredningar som gjorts till stöd av lagberedningen. Social- och hälsovårdsministeriet hade beställt bland annat en utredning om hur tillsynsbestämmelserna i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män fungerar.¹⁵

I samband med totalreformen av diskrimineringslagen 2014 fäste riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott och grundlagsutskottet uppmärksamhet vid skillnaderna mellan diskrimineringslagen och jämställdhetslagen vad gäller anhängiggöranderätten i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Utskotten betonade också vikten av rättsmedel med låg tröskel och ansåg att det var viktigt att möjligheten att bevilja nämnden behörighet att beordra gottgörelse utreds.¹⁶

Dessa framställda förslag till lagstiftning granskas och bedöms nedan. Samtidigt framförs jämställdhetsombudsmannens åsikter om hur rättsskyddet i enlighet med jämställdhetslagen skulle kunna stärkas.

2.2 DISKRIMINERINGSÄRENDEN SOM OMFATTAS AV JÄMSTÄLLDHETS- OMBUDSMANNENS ÖVERVAKNING

2.2.1 Om förbuden mot diskriminering i jämställdhetslagen

Eftersom jämställdhetsombudsmannen övervakar att jämställdhetslagen följs, fastställs jämställdhetsombudsmannens behörighet vid behandlingen av presumtioner om diskriminering i enlighet med hurdan diskriminering som omfattas av jämställdhetslagen. Jämställdhetslagen har ett brett tillämpningsområde: endast förhållanden i privatlivet och verksamhet som ansluter sig till religionsutövning har uteslutits från lagens tillämpningsområde.

På grund av det breda tillämpningsområdet omfattar jämställdhetslagen en stor del av diskriminering som förekommer i olika sammanhang. Lagens allmänna förbud mot diskriminering (7 §) omfattar hela tillämpningsområdet av jämställdhetslagen. Allt fler livsområden regleras förutom med det allmänna förbuden

12 Se SHM (1992), s. 56-57; OLJ 3/1997, s. 28 och 80; SHM (1998), s. 45. Se även SHM (2002).

13 Vad gäller rätten att väcka talan behandlade kommissionen endast förlängningen av tiden för väckande av talan om gottgörelse, se Kommissionens betänkande 2002:9. Jämställdhetsombudsmannen ansåg att lagstiftningen borde ha reformerats och i samband med reformen borde man ha tagit ställning till jämställdhetsombudsmannens behörigheter och utvidgning av rätten att väcka talan, Jämställdhetsombudsmannens utlåtande Dnr 16/50/02.

14 Se avsnitten 5.3.1. och 5.3.2. om detta.

15 Anttila, O. & Nousiainen, K. (2013), s. 91.

16 AjUB 11/2014 rd och GrUU 3/2014 rd.

mot diskriminering också med särskilda förbud. Numera omfattar förbuden arbetslivet, diskriminering vid läroanstalter och i intresseorganisationer samt diskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (8-8 e §). Dessutom förbjuder jämställdhetslagen diskriminerande annonsering om arbets- eller utbildningsplatser (14 §).

Jämställdhetslagen har ett brett tillämpningsområde: endast förhållanden i privatlivet och verksamhet som ansluter sig till religionsutövning har uteslutits från dess tillämpningsområde.

Begäranden om information och presumtioner om diskriminering som jämställdhetsombudsmannen tar emot gäller väldigt olika teman och frågor. Frågor som berör arbetslivet har ändå betonats i jämställdhetsombudsmannens arbete ända från början, och dessa frågor betonas fortfarande i arbetet. Det är ofta fråga om en gärning om riktats på den som tagit kontakt, men det kan också handla om ett förfaringsätt som anses vara mer allmänt diskriminerande. På basis av jämställdhetslagens allmänna förbud mot diskriminering kan man också bedöma huruvida praxis, föreskrifter och reglementen som förekommer i olika livsområden är diskriminerande i sig utan att man granskar tillämpningen av förfaringsättet på en enskild person eller enskilda personer.

2.2.2 Begreppet diskriminering på grund av kön har utvidgats och preciserats

Jämställdhetslagens begrepp diskriminering på grund av kön definierar hurdan ojämlik behandling som jämställdhetslagens förbud mot diskriminering kan vara tillämpliga på. Detta påverkar i hög grad även jämställdhetsombudsmannens uppgifter och ombudsmannens roll i samhället. Begreppet diskriminering på grund av kön har preciserats och utvidgats i samband med reformer av jämställdhetslagen.

När jämställdhetslagen trädde i kraft år 1987, avsågs med diskriminering att kvinnor och män försätts i olika ställning på grund av kön samt förfaranden som leder till att kvinnor och män kommer i olika ställning i förhållande till varandra. Redan i början av 1990-talet uppstod behov att förtydliga genom lag att även diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter också utgör diskriminering som förbjuds i jämställdhetslagen, varmed jämförelse mellan kvinnor och män inte förutsätts för att konstatera diskriminering. I jämställdhetslagen beaktas också köns mångfald, att alla inte är entydigt antingen kvinnor eller män. År 2015 inkluderades uttryckliga bestämmelser i jämställdhetslagen om att med på grund av kön även avses diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck. Bestämmelserna inkluderades i jämställdhetslagen i synnerhet för att precisera och förbättra skyddet mot diskriminering för personer som tillhör könsminoriteter.¹⁷

Både diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter och frågor om könsminoriteternas ställning har märkts tydligt i jämställdhetsombudsmannens arbete såväl som behandling av presumtioner om diskriminering som jämställdhetsombudsmannens verksamhet för att minska och förebygga diskriminering. Jämställdhetsombudsmannen har bland annat genomfört tre nationella kampanjer för att minska diskri-

¹⁷ Visserligen hade jämställdhetsombudsmannens tolkning redan från år 2005 varit att skyddet mot diskriminering i enlighet med jämställdhetslagen omfattar alla personer som tillhör könsminoriteter, inte bara dem som har genomgått en process av könskorrigering och som EU-domstolen uttryckligen nämnde ha rätt till diskrimineringskydd i sitt avgörande P v. S och Cornwall County Council C-13/94.

minering på grund av graviditet och familjeledigheter och öka medvetenheten om frågan.¹⁸ Jämställdhetsombudsmannen lät göra den första finländska myndighetsutredningen om könsminoriteternas ställning år 2012.¹⁹ Ombudsmannen har tagit olika initiativ för att förbättra ställningen av personer som tillhör könsminoriteter.²⁰

2.2.3 Intersektionell diskriminering är utanför jämställdhetsombudsmannens behörighet

För att man ska kunna identifiera all slags diskriminering som har samband med kön och främja jämställdhet mellan könen vad gäller personer från olika bakgrunder och i olika ställning ska man beakta även andra faktorer och grunder som har samband med diskriminering och förverkligandet av jämställdheten än kön. I jämställdhetsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering konstateras att främjande av jämställdhet mellan könen förutsätter ett intersektionellt perspektiv; fokus ska inte enbart läggas på kön, utan även på bland annat socioekonomisk ställning, ålder och etnisk bakgrund.²¹

Kön, könsidentitet och könsuttryck kan förutom att i sig vara grunder för diskriminering också vara faktorer i intersektionell diskriminering. Om förekomsten av de olika grunderna för diskriminering även var för sig innebär att förfarandet betraktas som diskriminering (kumulativ diskriminering), ska jämställdhetslagen tillämpas på ärendet till den del som det gäller diskriminering på grund av kön och jämställdhetsombudsmannen har behörighet i denna del. Andra faktorer än kön kan tillsammans med kön också öka upplevd diskriminering som förbjuds i jämställdhetslagen. Till exempel kvinnor, unga, personer som tillhör minoriteter och låginkomsttagare löper en större risk än andra att bli utsatta för bland annat sexuella trakasserier som förbjuds i jämställdhetslagen.²²

Kön och andra faktorer som orsakar ojämlikhet kan kombineras också så att de endast tillsammans leder till diskriminering (intersektionell diskriminering). Till exempel en ofördelaktig ställning på grund av användning av sjal på grund av religiösa eller kulturella skäl utgör intersektionell diskriminering i och med att situationen enbart gäller kvinnor. Enligt flera undersökningar är också till exempel åldersdiskriminering ofta könsrelaterad så att den upplevs oftast av äldre kvinnliga löntagare.²³

Jämställdhetsombudsmannens behörighet bör utvidgas till ärenden som handlar om intersektionell diskriminering.

18 Kampanjerna var Rättvisa för gravida 2012, Diskriminering på grund av graviditet är inte en lek 2017 och Föregångare 2018.

19 Jämställdhetsombudsmannen (2012).

20 Jämställdhetsombudsmannen behandlade brett ställningen av personer som tillhör könsminoriteter och diskriminering som de utsätts för samt ombudsmannens egen verksamhet kring denna fråga i sina tidigare berättelse till riksdagen, K 22/2018 rd, s. 75–89.

21 SHM (2020a).

22 Se närmare om detta Ollus, N. – Tanskanen, M. – Honkatukia, P. – Kainulainen, H. (2019).

23 Enligt resultaten på en strukturell nivå i Viitasalo undersökning upplevs åldersdiskriminering oftast av kvinnliga löntagare som fyllt 55 år, Viitasalo, N. (2015), s. 49 och 55.

Jämställdhetsombudsmannen kan inte behandla presumtioner om diskriminering som handlar om intersektionell diskriminering även om kön skulle vara ett väsentligt element i den upplevda diskrimineringen. Enligt motiveringarna till jämställdhetslagen och diskrimineringslagen ingår situationer som handlar om intersektionell diskriminering endast i diskrimineringslagens tillämpningsområde.²⁴ Således har myndigheter som övervakar diskrimineringslagen behörighet i dessa situationer; regionförvaltningsmyndigheter i situationer som handlar om arbetslivet och diskrimineringsombudsmannen i andra situationer. Riktlinjerna om intersektionell diskriminering i motiveringarna till jämställdhetslagen och diskrimineringslagen väckte inte just någon debatt i samband med lagreformen år 2015. Jämställdhetsombudsmannen påpekade även då att det skulle vara viktigt att jämställdhetsombudsmannen har behörighet även i ärenden som handlar om intersektionell diskriminering.²⁵

Diskriminering och främjande av jämställdheten är ofta två sidor av samma mynt. Det faktum att all intersektionell diskriminering har begränsats utanför jämställdhetsombudsmannens behörighet begränsar jämställdhetsombudsmannens möjligheter att ingripa i frågor som ur perspektivet för jämställdhet mellan könen är viktiga och aktuella, såsom användning av sja1 som nämnts ovan, och försvagar jämställdhetsombudsmannens roll som en samhällelig aktör som lever i tiden och främjar jämställdhet mellan könen. Denna behörighetsbegränsning är inte heller så vida känt, varför det finns förväntningar på ombudsmannens verksamhet när det gäller intersektionell diskriminering. Detta kom fram bland annat i utlåtanderesponsen om berättelsen till riksdagen 2018 där man kritiserade den låga förekomsten av frågor om intersektionell diskriminering i berättelsen.

Enligt EU-kommissionens förslag till det så kallade lönetransparensdirektivet²⁶ omfattar diskriminering i lönesättningen både diskriminering på grund av kön och diskriminering som grundar sig på en kombination av kön och någon annan grund som omfattas av diskrimineringsförbudet i direktiv 2000/43/EG eller direktiv 2000/78/EG, så som ursprung, ålder eller funktionshinder. I förslaget förutsätts alltså att man vid bedömningen av könsdiskriminerande lönesättning också tar hänsyn till alla typer av intersektionell diskriminering på grund av kön. Eftersom jämställdhetsombudsmannen inte har behörighet att behandla situationer som handlar om intersektionell diskriminering skulle nationellt införlivande av direktivet eventuellt kräva separata åtgärder som hänför sig till lagstiftningstillsynen och rättsskyddet. Detta verkar föga ändamålsenligt.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det är problematiskt att intersektionell diskriminering som är intimt förknippad med kön kategoriskt begränsas utanför jämställdhetsombudsmannens behörighet och anser att frågan bör granskas på nytt.

Behörighet vid frågor om intersektionell diskriminering: Den kategoriska begränsningen av intersektionell könsdiskriminering utanför jämställdhetsombudsmannens behörighet bör granskas och bedömas på nytt.

2.3 OM ÖVERVAKNINGEN AV EFTERLEVNADE AV DISKRIMINERINGSFÖRBUD

2.3.1 Övervakningssystem i två steg

Efterlevnaden av jämställdhetslagen övervakas i två steg, av jämställdhetsombudsmannen samt av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Jämställdhetsombudsmannens främsta uppgift är att övervaka efterlevnaden av jämställdhetslagen och i synnerhet dess diskrimineringsförbud.²⁷ I regeringens proposition konstateras att huvudvikten vid tillsynen av efterlevnaden av lagen ska läggas vid jämställdhetsombuds-

24 Regeringens proposition RP 19/2014.

25 TAS 147/2014.

26 COM2021 93 (final) 2021/0050 (COD).

27 I jämställdhetsombudsmannens uppgifter ingår dessutom att genom initiativ, råd och anvisningar främja syftet med jämställdhetslagen, informera om jämställdhetslagstiftningen och dess tillämpningspraxis, följa att jämställdhet uppnås på samhällslivets alla områden samt vidta åtgärder för att åstadkomma förlikning i ett ärende som gäller diskriminering enligt jämställdhetslagen (2 § i lagen om jämställdhetsombudsmannen, 1328/2014).

mannens rådgivning och handledning.²⁸ Enligt jämställdhetslagen ska jämställdhetsombudsmannen - när jämställdhetsombudsmannen finner att en skyldighet som föreskrivs i denna lag inte fullgörs - ge anvisningar och råd i syfte att förhindra att det lagstridiga förfarandet fortsätter eller upprepas (19 § 2 mom.). I regeringens proposition konstaterades också att jämställdhetsombudsmannen ”rådgivningsverksamhet således riktas till efterlevnaden av lagen”.²⁹ Med tillsynen av jämställdhetslagen strävar man efter att förhållandena följer lagen.

Lagstiftarens avsikt har varit att lagen följs frivilligt. Enligt regeringens proposition är målet att den som gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande i första hand ska förmås att avstå från sitt förfarande på frivillig väg. Vid behov ska en fortsättning eller upprepning av lagstridigt förfarande kunna förbjudas genom nämndens beslut.³⁰ Jämställdhetsombudsmannen eller en arbetsmarknadscentralorganisation kan föra ett ärende som gäller ett förfarande som strider mot bestämmelserna i 7, 8, 8 a-8 e eller 14 § till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för åtgärder enligt 21 § (20 § i jämställdhetslagen). Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan förbjuda den som förfarit i strid förbuden mot diskriminering att fortsätta eller upprepa förfarandet. Förbudet kan vid behov meddelas vid vite (21 § 1 mom. i jämställdhetslagen).³¹

2.3.2 Jämställdhetsombudsmannens praxis vid lagövervakningen

Jämställdhetsombudsmannens praxis vid lagövervakningen baseras på jämställdhetslagens bestämmelser om övervakning och den utgångspunkt om frivillig efterlevnad av jämställdhetslagen som konstaterats ovan. Om ombudsmannen efter att ha utrett ärendet konstaterar att något förfarande är diskriminerande, uppmanas den förpliktade parten att ändra sitt förfarande så att det motsvarar jämställdhetsombudsmannens uppfattning om lagenligt förfarande. Om förfarandet ändras på frivillig väg har jämställdhetsombudsmannen inga grunder att föra ärendet till nämnden.

Prissättning av tjänster är ett typiskt område där diskriminerande förfaranden har ändrats på ombudsmannens uttryckliga uppmaning. Uppmaningar har utfärdats även i andra ärenden, till exempel frågor om barn i blanketter för arbetssökande, arbetsplats- eller bostadsannonser och myndigheternas praxis angående utkomststöd. Behandlingen av ärendet vid jämställdhetsombudsmannens byrå kan under behandlingens olika skeden även annars leda till att man upphör med det diskriminerande förfarandet utan en uttrycklig uppmaning.

Jämställdhetsombudsmannen har fört två ärenden till nämnden, arbetsmarknadscentralorganisationerna inga alls. Snart efter jämställdhetslagens ikraftträdande bad jämställdhetsombudsmannen den dåvarande jämställdhetsnämnden att förbjuda ett kommunförbunds sjukhus att fortsätta med sitt förfarande som förbjudits i bestämmelser om vikarier där en vikarie anställdes för en kortare tid än den tjänstledighet som beviljats den ordinarie tjänsteinnehavaren på grund av att vikarien senare skulle ta ut familjeledighet.³² Ett annat ärende som jämställdhetsombudsmannen förde till nämnden under hösten 2020 handlade om könskvoter som idrottsvetenskapliga fakultetet vid Jyväskylä universitet använt vid antagningen av studeranden. Jämställdhetsombudsmannen ansåg att könskvoterna bröt mot det allmänna diskrimineringsförbudet.³³

28 RP 57/1985, s. 27.

29 RP 57/1985, s. 27.

30 RP 57/1985, s. 9.

31 Utöver denna uppgift omfattar nämndens uppgifter fastställelse av förlikning i ett ärende som gäller diskriminering enligt jämställdhetslagen (20.3 §) och att ge utlåtanden till domstolar om tillämpningen av jämställdhetslagens bestämmelser om diskrimineringsförbud i ärenden som är av betydelse för jämställdhetslagens målsättningar.

32 Om detta ärende och dess betydelse för den senare lagreformen se SHM (1992), s. 5-6.

33 TAS 384/2020.



Flera aktörer har framhållit att ärenden som handlar om jämställdhet mellan könen nästan inte alls har förts till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.³⁴ Möjligheten att föra ärenden till nämnden tas nog i beaktande när jämställdhetsombudsmannen behandlar ärenden. Jämställdhetsombudsmannen har i sitt lagövervakningsarbete också framgångsrikt påmint förpliktade parter om möjligheten att föra ärenden till nämnden när jämställdhetsombudsmannen har tydligt kunnat konstatera diskriminering. Om jämställdhetsombudsmannen inte hade sett underlåtelse att följa ombudsmannens uppmaning som villkor för att föra ärendet till nämnden, skulle flera ärenden ha förts till nämnden.

Utöver det faktum att jämställdhetsombudsmannen strävar i första hand efter att jämställdhetslagen följs frivilligt kan även andra faktorer leda till att man inte för ärendet till nämnden. Till exempel tvister som hänför sig till arbetslivet där man har bett jämställdhetsombudsmannen om råd eller ställningstagande kan vara under behandling också hos en fackförening eller regionförvaltningsverket. När det vid utredningen av en presumtion om diskriminering som en kund fört fram för behandling kommer fram att det finns ett diskriminerande förfaringsätt i bakgrunden, tar man vid övervägandet om att föra ärendet till nämnden även kundens ställning och önskemål i beaktande.

Jämställdhetsombudsmannen kan föra ett diskrimineringsärende till nämnden endast för ett förbudsbeslut. Enligt 21 § i jämställdhetslagen kan nämnden förbjuda den som förfarit i strid förbuden mot diskriminering att fortsätta eller upprepa förfarandet. Förbudet kan vid behov meddelas vid vite. Ett ärende som förs till nämnden ska alltså vara sådant att det är relevant att förbjuda att man fortsätter eller upprepar förfarandet, vilket stämmer på långt ifrån alla brott mot diskrimineringsförbud. Ärenden som lämnats till jämställdhetsombudsmannen handlar ofta om att diskrimineringsförbud tillämpats till omständigheterna av en konkret person en enda gång och de konkreta omständigheter/frågor som förknippas med ärendet är väsentliga. När man till exempel vid anställningar förbigår en sökande som är mer meriterad än den person som anställts, gäller bedömningen om eventuell diskriminering anställning till en viss uppgift och meritjämförelse mellan vissa sökande, inte någon mer allmän praxis som skulle kunna förbjudas framöver.

2.4 JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN BEHÖRIGHET I FRÄMJANDE AV RÄTTSSKYDDET

2.4.1 Jämställdhetsombudsmannen ska också främja rättsskyddet

Utöver lagövervakningsuppgifterna har jämställdhetsombudsmannen även sådana uppgifter och behörigheter med vilka man strävar efter att hjälpa personer som misstänker diskriminering och främja tillgodoseendet av rättsskyddet för personer som utsatts för diskriminering.³⁵ I vissa fall kan upphörande med det diskriminerande förfarandet som kan uppnås med hjälp av tillsynsmyndigheternas åtgärder vara en tillräcklig korrigerande av den upplevda rättskränkningen. Åtgärder för övervakning av efterlevnaden av jämställdhetslagen och åtgärder för främjande av rättsskyddet är också delvis sammankopplade i jämställdhetsombudsmannens arbete.

Tillgodoseendet av rättsskydd enligt jämställdhetslagen kan dock inte reduceras enbart till att det diskriminerande förfarandet kan upphöra i framtiden. En väsentlig del av rättsskyddet av den som utsatts för diskriminering är rätten att få ett avgörande och en gottgörelse i ärendet enligt jämställdhetslagen eller en ersättning för den rättskränkning som man blivit utsatt för.³⁶ Utgångspunkten i jämställdhetslagen är att rättsskyddet mot rättskränkningen av den som upplevt diskriminering tryggas framför allt genom att väcka talan om gottgörelse vid en tingsrätt.

³⁴ Bland annat i jämställdhetsredogörelsen från 2010 konstateras att jämställdhetsombudsmannens och nämndens befogenheter inte utnyttjas till fullo och att man borde föra fall till jämställdhetsnämnden mer aktivt. Statsrådets redogörelse om *jämställdheten* mellan kvinnor och män, s. 75.

³⁵ Jämställdhetsombudsmannen är den nationella jämställdhetsorgan som avses i Europeiska unionens jämställdhetsdirektiv (2004/113/EG och 2006/54/EG). I direktiven förutsätts att jämställdhetsorganens uppgifter omfattar bland annat självständigt bistånd till personer som utsatts för diskriminering vid granskningen av dessa personers klagomål om diskriminering.

³⁶ Se FRA & Council of Europe (2016), s. 16.

Jämställdhetsombudsmannens uppgifter som hänför sig till främjandet av rättsskyddet innefattar att ge anvisningar och råd till personer som misstänker ha blivit utsatta för diskriminering som avses i jämställdhetslagen.³⁷ Jämställdhetsombudsmannen har också behörighet att främja förlikning i diskrimineringstvister som omfattas av jämställdhetslagens tillämpningsområde³⁸ och i vissa fall att bistå den som blivit utsatt för diskriminering i rättegång.³⁹ Nedan granskas dessa behörigheter närmare samt hur jämställdhetsombudsmannen använder dem.

2.4.2 Anvisningar, råd och ställningstaganden samt främjande av förlikning

Enligt jämställdhetslagen kan den som misstänker sig ha blivit utsatt för diskriminering enligt denna lag begära anvisningar och råd i ärendet av jämställdhetsombudsmannen. Ombudsmannen ger anvisningar och råd antingen via sin rådgivningstelefon eller skriftligen. Jämställdhetsombudsmannen anvisningar, råd och ställningstaganden är inte juridiskt bindande.

Jämställdhetsombudsmannen kan använda sig av två olika förfaringsätt i ärenden som anhängiggjorts skriftligen: ge kunden anvisningar och råd på så kallad allmän nivå utan att ta ställning till den enskilda situationen, eller inleda ett utredningsförfarande i ärendet, vilket i regel betyder att ärendet utreds till exempel med arbetsgivaren, läroanstalten eller tjänsteleverantören och ombudsmannen ger sedan sitt ställningstagande i ärendet. Vilket förfaringsätt som väljs beror på syftet med kontakten, kundens egen åsikt och andra omständigheter som hänför sig till ärendet.

Kundernas kontakter har olika syften: de kan vara begäranden om information på en mer allmän nivå eller begäranden om jämställdhetsombudsmannens ställningstagande i ärendet. Kunderna vill inte alltid berätta till exempel sin egen arbetsplats eller de vill åtminstone inte att deras arbetsgivare eller någon annan part får veta att de har kontaktat ombudsmannen, och det kan vara orsaken till att de begär anvisningar och råd på en allmän nivå. Trots att jämställdhetsombudsmannen i dessa fall inte kan utan att höra båda parterna ta ställning till det enskilda ärendet, kan anvisningar på allmän nivå göra det klarare för kunden vilka förutsättningar det finns att misstänka diskriminering i ärendet. Jämställdhetsombudsmannens anvisningar kan också hjälpa till att utreda saken till exempel på arbetsplatsen.

Utredningsförfarandet betyder att man tillämpar de förfaringsätt som förutsätts i förvaltningslagen, särskilt hörandet av den part som misstänks ha gjort sig skyldig för diskriminering. Jämställdhetsombudsmannen har vid utredningen av ärendet breda rättigheter till information, vilket också är nödvändigt för utredningen. En del av diskrimineringsärenden är sådana att jämställdhetsombudsmannen utreder dem i sitt eget namn. I regel inleds utredningsförfarandet även i dessa fall på grund av att ombudsmannen har kontaktats av en kund. Förfarandet används typiskt när kontakten gäller könssegregering i prissättning eller tjänster eller arbetsplatsannonser där man söker personer av ett visst kön.

Bestämmelser i jämställdhetslagen och lagen om jämställdhetsombudsmannen om jämställdhetsombudsmannens behörighet att vidta åtgärder för att främja förlikning i ett ärende som handlar om diskriminering enligt jämställdhetslagen trädde i kraft i november 2016. Jämställdhetsombudsmannen understödde inkluderingen av förlikning i lagen eftersom ombudsmannen anser att förlikningsförfarandet kan främja det faktiska tillgodoseendet av rättigheter som grundar sig på jämställdhetslagen.⁴⁰ Användningen av förlikningsförfarandet grundar sig på parternas samtycke. Vid förlikning kan man också till exempel komma överens om ekonomisk ersättning. Fastställelse av förlikningen kan ansökas hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. En bekräftad förlikning kan verkställas såsom en lagakraftvunnen dom.

37 19 § 1 mom. i jämställdhetslagen.

38 19 § 4 mom. i jämställdhetslagen.

39 3 § i lagen om jämställdhetsombudsmannen.

40 Jämställdhetsombudsmannens utlåtande TAS 290/2016.

Inkluderingen av möjligheten att främja förlikning i lagstiftningen och möjligheten att bekräfta ett förlikningsavtal i nämnden har enligt jämställdhetsombudsmannens uppfattning varit en positiv förnyelse. Att sträva efter att främja förlikning och avgöra ärendet var emellertid inte något nytt förfaringsätt för jämställdhetsombudsmannen. Det är dock vanligare att jämställdhetsombudsmannen bidrar till att man når förlikning på andra sätt än genom att delta i de faktiska förlikningsförhandlingarna. Det har årligen förekommit några ärenden där ombudsmannen främjade förlikning. Till exempel under 2020 främjade jämställdhetsombudsmannen förlikning i tre ärenden. I två av dessa ärenden ingick parterna ett förlikningsavtal med varandra.⁴¹ I ett ärende uppnådde man inte förlikning. Dessutom förekom två ärenden där jämställdhetsombudsmannens utlåtande tydligt påverkade parternas uppnående av förlikning och i två andra ärenden ingick man ett förlikningsavtal utan jämställdhetsombudsmannens utlåtande i och med att ärendet behandlades av ombudsmannen. Alla dessa ärenden handlade om tvister som hänför sig till arbetslivet.

Ombudsmannens verksamhet för att diskriminerande förfarande ska upphöra eller att kraven av den som misstänker diskriminering ska accepteras innebär inte enbart främjande av förlikning. Ombudsmannens ställningstagande och behandlingen av ärendet vid ombudsmannens byrå kan även annars påverka hur ärendet avgörs.⁴² Ibland påverkar även anvisningar och råd på allmän nivå eller samtalen med parterna ärendets framskridande och avgörande. Råd som getts via rådgivningstelefonen kan också ibland stödja utredningen och avgörandet i ett enskilt ärende. Effektiviteten av jämställdhetsombudsmannens verksamhet kan alltså inte bedömas på basis av användningen av en enskild behörighet, utan man ska beakta alla former av verksamheten.

I jämställdhetsombudsmannens verksamhet kopplas å ena sidan övervakningen av diskrimineringsförbud och å andra sidan förebyggande av diskriminering, främjande av jämställdheten och det aktiva påverkansarbete samman. I samband med behandlingen av presumtioner om diskriminering på arbetsplatser ber man i regel att få arbetsplatsens jämställdhetsplan för bedömning om den part som är ansvarig för detta förfarande omfattas av planeringsskyldigheten, alltså om det finns minst 30 anställda på arbetsplatsen. Genom lagövervakningen kommer det fram olika diskrimineringsproblem som man strävar efter att ingripa i till exempel genom att ta initiativ eller genom samarbete med intressentgrupper och genom kommunikationer. Jämställdhetsombudsmannen har bland annat genomfört tre kampanjer mot diskriminering på grund av graviditet.⁴³ För bekämpning och förebyggande av diskriminering är det alltså viktigt att tillsynsmyndigheten har mångsidiga uppgifter och behörigheter.

2.4.3 Talan om gottgörelse och jämställdhetsombudsmannens behörighet att bistå offret

2.4.3.1 Talan om gottgörelse enligt jämställdhetslagen

Jämställdhetsombudsmannen stödde den uttryckliga behörighet att främja förlikning som inkluderats i lagstiftningen bland annat för att ombudsmannen ansåg att förlikning kan vara ett gott alternativ till rättegångar som ofta är dyra och tar lång tid och vars resultat inte är förutsebara.⁴⁴ Förlikning är emellertid ett alternativ endast när båda parterna är beredda att försöka uppnå förlikning. Så är det inte alltid, vilket kan delvis bero på att den part som misstänkt för diskriminering i regel har större resurser än den som upplevt diskriminering.⁴⁵ Därför är det viktigt att det även finns andra alternativ med vilka tillgången till rättighe-

41 En av dessa processer har beskrivits i jämställdhetsombudsmannens årsberättelse 2020, s. 40.

42 Till exempel år 2020 ändrade parterna i det allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet på basis av jämställdhetsombudsmannens utlåtande det tjänste- och arbetskollektivavtal om ett lokalt resultatbaserat engångsbelopp som ingåtts 2018 och betalade engångsbeloppet till de anställda som hade förnekats det på grund av att de under en viss granskningsperiod hade varit på moderskapsledighet, föräldraledighet eller vårdledighet, TAS 408/2018.

43 Se fotnot 18. Jämställdhetsombudsmannen har producerat utbildningsmaterialet Inte i vår skola om sexuella trakasserier samt bland annat en broschyr om frisörbranschens tjänster tillsammans med Suomen Hiusyrittäjät ry och Konkurrens- och konsumentverket, se TAS 291/2017.

44 TAS 290/2016.

45 Koulu (2018) har konstaterat situationer där parterna är en privatperson och en stark aktör har ofta visat sig vara hopplösa för förlikning.

terna kan förverkligas. Enligt jämställdhetslagen kan den som misstänker diskriminering oftast väcka talan om gottgörelse, vilket är det huvudsakliga rättsskyddsmedlet i jämställdhetslagen.

Gottgörelse kan krävas vid brott av de särskilda diskrimineringsförbud som gäller arbetsgivare, läroanstalter, intresseorganisationer eller tillhandahållande av varor och tjänster, alltså bestämmelserna i 8 § eller 8 a-8 e § i jämställdhetslagen (11 § i jämställdhetslagen). I regel ska minst 3 740 euro betalas i gottgörelse. I en anställningssituation ska högst 18 690 euro betalas till en arbetsökande som inte skulle ha valts för uppgiften även om valet hade gjorts på icke-diskriminerande grunder.⁴⁶ Gottgörelse ska yrkas genom talan som väcks vid tingsrätten. Talan ska väckas inom två år från det förbudet mot diskriminering överträdde. I anställningssituationer ska talan dock väckas inom ett år från det förbudet mot diskriminering överträdde.⁴⁷

För rättsskyddet är det viktigt att situationer där diskriminering förekommer inte utan grund utesluts från tillämpningsområdet för gottgörelsepåföljd. Det är också viktigt att talan om gottgörelse är ett realistiskt alternativ även i praktiken. I dessa avseenden förknippas talan om gottgörelse som rättsskyddsmedel med problem.

2.4.3.2 Tillämpningsområdet för gottgörelsepåföljd behöver utvidgas

Gottgörelse enligt jämställdhetslagen kan utdömas som påföljd för brott mot särskilda diskrimineringsförbud. Med gottgörelsen ersätts den immateriella skada som orsakats av kränkningen på grund av diskriminering. Betalning av gottgörelse hindrar inte att den kränkte dessutom yrkar ersättning med stöd av skadeståndslagen eller någon annan lag (11.4 § i jämställdhetslagen). Rätten att kräva skadestånd gäller även brott mot det allmänna diskrimineringsförbudet (7 § i jämställdhetslagen), men i dessa fall kan man inte kräva gottgörelse enligt jämställdhetslagen. Ersättning för immateriell skada, alltså lidande på grund av kränkning, kan vid brott av det allmänna diskrimineringsförbudet komma i fråga, om man i tjänsteutövning har brutit mot det allmänna diskrimineringsförbudet i strafflagen (11 kap. 11 § i strafflagen). Detta förutsätter dock att uppsåt kan bevisas i ärendet. Rekommendationerna av delegationen för personskadeärenden för ersättningsbeloppen för lidande, 300-1 500 euro, är tydligt lägre till sitt belopp än gottgörelsen.⁴⁸ Redan minsta gottgörelsen är 3 740 euro.

Jämställdhetslagen avviker från diskrimineringslagen i det att myndighetsförfaranden som betraktas som diskriminerande inte omfattas av gottgörelsepåföljdens tillämpningsområde, om myndigheterna inte är verksamma i en roll (till exempel som en tjänsteleverantör eller arbetsgivare) i vilken de förpliktas av de särskilda diskrimineringsförbuden. Utvidgningen av gottgörelsepåföljdens tillämpningsområde till myndighetsverksamhet var på dagordningen av den arbetsgrupp som tillsatts att bereda den partiella reformen av jämställdhetslagen år 2018, men arbetsgruppens arbete avbröts. Jämställdhetsombudsmannen anser att utvidgningen av gottgörelsesanktionen till diskriminerande myndighetsverksamhet ska tar upp vid lagberedningen på nytt och diskriminering på grund av kön ska till denna del omfattas av motsvarande sanktionering som diskriminering som förbjuds i diskrimineringslagen.

Dessutom bör tillämpningsområdet för gottgörelsesanktionen utvidgas var gäller diskriminering vid anställningar att även omfatta ansökningsskedet. För närvarande kan man få gottgörelse endast om en mer meriterad sökande av ett annat kön förbises vid det slutliga valet utan vägande och godtagbara skäl. Däremot berättigar diskriminering som skett under ansökningssprocessen inte till gottgörelse enligt jämställdhetslagen. Ofördelaktigt bemötande på grund av kön under ansökningsskedet kan ha betydelse för vem som väljs till uppgiften. Jämställdhetsombudsmannen har redan under nästan 20 år föreslagit att jämställdhetslagen

⁴⁶ Se förordning 441/2021 om gottgörelsebelopp.

⁴⁷ I samband med lagreformen år 2005 förlängdes tiden för väckande av talan för andra fall än anställningsfall från ett år till två år, se RP 195/2004, s. 44.

⁴⁸ Se Rekommendationer av delegationen för personskadeärenden, s. 39. Se gottgörelsebelopp under punkt 4.3.3.

En person som misstänker att hen diskriminerats på grund av kön, könsidentitet eller könsuttryck, kan vända sig till jämställdhetsombudsmannen.



ändras till denna del.⁴⁹ Jämställdhetsombudsmannen har också ansett att gottgörelsepåföljden bör utvidgas att även omfatta användarföretaget i samband med personaluthyrning om användarföretagets diskriminerande förfarande påverkar den uthyrda arbetstagarens fortsatta arbete.⁵⁰ Utvidgningen av gottgörelse till dessa situationer som handlar om arbetslivet behandlas närmare denna berättelses avsnitt om arbetsliv (se 3.2.4).

Tillämpningsområdet av gottgörelse enligt jämställdhetslagen bör utvidgas att gälla även följande situationer: diskriminering i myndighetsverksamhet, diskriminering i rekryteringsprocessen innan anställningsbeslutet samt sådan diskriminering i samband med personaluthyrning som påverkar den uthyrda arbetstagarens fortsatta arbete.

2.4.3.3. Tvister som grundar sig på jämställdhetslagen inför domstolar

Tvister som grundar sig på jämställdhetslagen dras sällan inför domstol. Under 2015-2018 väcktes sammanlagt 66 talan i tingsrätter om diskriminering på grund av kön. Alla talan vars orsaker framgick av avgörandena gällde arbetslivet och de flesta av dem, 30 stycken, gällde tillsättning av tjänst eller uppgift.⁵¹ Tio ärenden handlade om misstänkt diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet. Jämfört med tidigare år ser antalet tvistemål som grundar sig på jämställdhetslagen ut att ha blivit ungefär detsamma, Under treårsperioden 2012-2014 meddelade tingsrätter sammanlagt 48 avgöranden som gällde könsdiskriminering.⁵²

Tvister som gäller brott mot jämställdhetslagen behandlas i allmänna domstolar som kan utdöma gottgörelse samt i förvaltningsdomstolar och ibland också i arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen. 2015-2018 drogs sammanlagt 45 ärenden som grundade sig på jämställdhetslagen inför förvaltningsdomstolar, och 2012-2014 sammanlagt 48 ärenden. Största delen av fallen under båda tidsperioderna gällde tillsättning av tjänst. Mindre än tio ärenden gällde kvotbestämmelsen i jämställdhetslagen (4a §), alltså annat än diskriminering.⁵³ Dessutom kan könsdiskriminering behandlas i domstolar vid tillämpningen av strafflagens allmänna diskrimineringsförbud (11 kap. 11 §) och förbud mot diskriminering i arbetslivet (47 kap. 3 §).

Det ringa antalet av diskrimineringstvister som dras inför domstolar innebär inte att diskriminering på grund av kön, könsidentitet eller könsuttryck inte skulle förekomma och inte heller att tvister som handlar om diskriminering inte skulle uppstå. Enligt jämställdhetsombudsmannens uppfattning uppnår man förlikning i största delen av diskrimineringstvister som handlar om arbetslivet, ofta med hjälp av fackföreningar. Det ringa antalet diskrimineringstvister i domstolar torde dock kunna framför allt förklaras av den höga kostnadsrisk som påverkar själva möjligheten att väcka talan i tvistemål. Under 2019 var medianen för rättegångskostnaderna i tvistemål som käranden vann (n=42) 7 459 euro, och i tvistemål som svarande vann (n=37) 12 760 euro. I mål som svaranden vann var de utdömda rättegångskostnaderna högre än i mål som käranden vann.⁵⁴ I enskilda fall kan kostnaderna vara tydligt högre än medianen.

49 Se jämställdhetsombudsmannens utlåtanden Dnr 16/50/02 och TAS/84/2010 samt jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 22/2018 rd, s. 44.

50 B 22/2018 rd, s. 42–43.

51 Av dessa 30 talan var käranden en och samma mansperson i 17 talan. Orsaken till tvisten framgår inte alltid av handlingarna om talan har dragits tillbaka eller förlikning har bekräftats i tingsrätten.

52 Källa: Tvistemål som grundar sig på jämställdhetslagen 1.1.2015–31.12.2018 som jämställdhetsombudsmannen begärt av tingsrätterna på basis av identifieringsuppgifterna från Rättsregistercentralen samt Tillämpningen av bestämmelserna om diskriminering i jämställdhetslagen och strafflagen i rättspraxisen 2012–2014. Jämställdhetsombudsmannens byrå, Jasmiina Jokinen.

53 Källa: Förvaltningsdomstolarnas uppgifter till jämställdhetsombudsmannen om tvistemål som behandlats i förvaltningsdomstolarna 2015–2018 där jämställdhetslagen tillämpats samt Tillämpningen av bestämmelserna om diskriminering i jämställdhetslagen och strafflagen i rättspraxisen 2012–2014. Jämställdhetsombudsmannens byrå, Jasmiina Jokinen.

54 Sarasoja, L. & Carling, C. (2019), s. 61–62. I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering har minskningen av rättegångskostnader nämnts som ett sätt att främja tillgången till rättsskydd oberoende av personens ekonomiska och samhälleliga ställning. Justitieministeriet har upprättat en bedömningspromemoria om frågan, (JM 2021b).

För många personer som misstänker diskriminering kan väckande av talan om gottgörelse inte betraktas som ett helt realistiskt alternativ. Det bör noteras att gottgörelsebeloppet i regel inte är så högt. Gottgörelse som utdömts i tingsrätter 2015-2018 har oftast varit mellan 5 000 och 10 000 euro. I några fall har gottgörelsen varit högre.⁵⁵ I ett fall utdömde tingsrätten gottgörelse på 60 000 euro, vilket avviker tydligt från genomsnittet. I detta fall överklagade svaranden till hovrätten, men senare uppnådde parterna förlikning.⁵⁶

Som kärke i rättegångar om gottgörelse eller ersättning är i regel en person eller personer som anser sig ha blivit diskriminerade. Det kan vara en hög tröskel för en person som misstänker diskriminering att väcka talan om diskriminering även för andra än ekonomiska skäl eller på grund av den långa processen eller den osäkerhet som förknippas med den. Till exempel anställda är inte alltid beredda att kräva sina rättigheter som grundar sig på jämställdhetslagen på sin arbetsplats, och i synnerhet inte att hävda sina rättigheter genomrättslig åtgärd. Orsaken kan vara rädsla för arbetsgivarens och ibland även av den övriga arbetsgemenskapens motåtgärder. Jämförelsen med andra arbetstagare i samband med bedömningen av eventuell diskriminering kan också upplevas som icke-önskvärd. Av dessa skäl kan man uppleva redan kontakten med myndigheterna, till exempel jämställdhetsombudsmannen, som besvärlig, och det är också därför en stor del av diskrimineringen förblir dold.⁵⁷

2.4.3.4. Bistående till diskrimineringsoffer

Enligt lagen om jämställdhetsombudsmannen kan jämställdhetsombudsmannen bistå den som blivit utsatt för diskriminering i syfte att trygga den diskriminerades rättigheter och vid behov bistå honom eller henne i rättegång som gäller gottgörelse eller ersättning, om ombudsmannen anser att ärendet är av avsevärd betydelse för tillämpning av lagen (3 § i lagen om jämställdhetsombudsmannen). Jämställdhetsombudsmannen har dock aldrig varit biträde i någon rättegång om diskriminering på grund av orsaker som nämns nedan.

Enligt lagen om jämställdhetsombudsmannen har biståndet begränsats till ärenden som ombudsmannen anser är av avsevärd betydelse för tillämpningen av lagen. När jämställdhetslagen stiftades var utgångspunkten att det på grund av ombudsmannens huvudsakliga uppgifter inte är möjligt för ombudsmannen att bistå kunder vid rättegångar i någon större utsträckning.⁵⁸ Jämställdhetsombudsmannens resurser är också allt som allt tydligt underdimensionerade för utmanande rättegångar. I rättegångar om gottgörelse behandlas oftast om ärenden som handlar om arbetslivet. Den som misstänker diskriminering kan få rättshjälp genom sin fackförening eller från rättshjälpsbyrån.

En annan faktor som begränsar betydelsen av ombudsmannens behörighet att bistå den som utsatts för diskriminering förknippas med kärandens ansvar för motpartens rättegångskostnader. Om käranden förlorar i rätten, ska hen betala motpartens rättegångskostnader. I motiveringarna till jämställdhetslagen konstateras att bistående från jämställdhetsombudsmannen skulle vara kostnadsfri för den som blivit föremål för den påstådda diskrimineringen⁵⁹, men det finns inget i lagen eller dess motiveringar om ombudsmannens möjligheter att betala motpartens rättegångskostnader. I lagen om jämställdhetsombudsmannen föreskrivs om ersättning för rättegångskostnaderna att om motparten till den som biståtts av jämställdhetsombudsmannen eller av den tjänsteman som förordnats av ombudsmannen förlorar målet vid en rättegång, ska motparten åläggas att i enlighet med de grunder som gäller för ersättning av rättegångskostnader parter emellan ersätta staten för skäligena kostnader för biståndet (3 § 3 mom. i lagen om jämställdhetsombudsmannen). Kostnadsrisken bärs alltså av käranden trots att ärenden där jämställdhetsombudsmannen överhuvudtaget kan ge bistående ska ha avsevärd betydelse för tillämpning av lagen. Kostnadsrisken bärs av käranden även i de fall där jämställdhetsombudsmannen bistår i ärendet för att det kan betraktas som ett så kallat testående.

55 Se fotnot 51.

56 Birkalands tingsrätts dom L 17/27103, given 9.10.2018.

57 Om underrapportering se till exempel utredningen Aaltonen, M. – Heino, P. – Villa, S. (2013), s. 151–154.

58 RP 57/1985 s. 30.

59 RP 57/1985, s. 30.

När alternativen för stärkandet av rättsskyddet diskuteras nedan behandlas även utvidgningen av rätten att väcka talan. Arrangemangen kring rätten att väcka talan har betydelse även för kostnadsrisken.

2.5 UTVECKLING AV RÄTTSSKYDDSMEDEL

”Kravet på att rättigheterna bör i rimlig utsträckning tillgodoses i vardagslivet belastar (rätts)staten mycket mer än kravet på bra och uppdaterad lagstiftning”.⁶⁰

Vår grundlag förutsätter effektivitet av åtgärder som ska främja efterlevnaden av förbud mot könsdiskriminering som ingår i 6 § i grundlagen, eftersom det allmänna har skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (22 § i grundlagen). Också de diskrimineringsförbud som föreskrivs i EU-rätten ska tillämpas effektivt i medlemsstaterna (se till exempel artikel 25 i direktivet 2006/54/EG). Under våren 2020 gav EU-kommissionen sitt förslag till ett lönetransparensdirektiv uttryckligen för att säkerställa att verkställigheten och övervakningen av efterlevnaden av lika lön som fastställts som en grundläggande rättigheter inom EU förbättras (COM (2021) 93 final/se ovan).

Nedan bedömer vi några alternativ för utveckling av rättsskydd som förknippas med jämställdhetslagen. Först behandlas utvidgningen av rätten att väcka talan. Frågan ingick inte i uppdraget för arbetsgruppen för beredning av den partiella reformen av jämställdhetslagen 2018. Jämställdhetsombudsmannens rätt att bli hörd i rättegångar som handlar om tillämpningen av jämställdhetslagen kommer att behandlas i korthet. Till sist granskar vi diskriminerings- och jämställdhetsnämndens uppgifter, utvecklingen av nämndens roll samt frågan om utvidgning av anhängiggöranderätten till personer som misstänker diskriminering.

2.5.1 Utvidgning av rätten att väcka talan

Talan om gottgörelse enligt jämställdhetslagen väcks av en eller flera individer. Ovan har vi hänvisat till den enskilda personens svaga ställning som kärande och de utmaningar som enskilda personer har med att väcka talan. Dessutom är de frågor på vilka diskrimineringsförbud tillämpas ofta kollektiva till sin karaktär. Behovet av rättsskydd i samband med ett ärende, till exempel tvister om olika anställningsförmåner, kan gälla även en större grupp människor, varmed en talan väckts av en enskild person inte i sig är ett välgrundat sätt att ingripa i den diskriminerande situationen. Å andra sidan kan även sådana diskrimineringstvister där de konkreta situationerna inte berör flera potentiella käranden kan förknippas med ett allmänt intresse att erhålla ett domstolsavgörande som förtydligar tolkningen av lagen.

Vad gäller jämställdhetsärenden finns det ett tydligt behov att utveckla rättsskyddet och rätten att väcka talan i en mer kollektiv riktning så att det faktiska tillgodoseendet av rättsskyddet kan stärkas. Också Anttila och Nousiainen föreslog i sin utredning om funktionaliteten av bestämmelserna om övervakning av jämställdhetslagen, att man i jämställdhetsärenden skulle överväga införandet av grupptalan och att jämställdhetsombudsmannen bör beviljas rätt att väcka talan.⁶¹ De framhåller att detta skulle möjliggöra strategiska rättegångar som redan används i vissa andra länder, alltså att testärenden dras inför en domstol i ärenden som är väsentliga vad gäller tillämpningen av lagen.⁶² I Finland används grupptalan endast i konsumentärenden där konsumentombudsmannen kan väcka talan.⁶³ I Sverige har diskrimineringsombudsmannen i vissa fall en självständig rätt att väcka talan.⁶⁴

⁶⁰ Koulu, R. (2018).

⁶¹ Se Anttila, O. & Nousiainen, K. (2013), s. 92.

⁶² Ibid., s. 53–55, 91.

⁶³ Lagen om grupptalan 444/2007.

⁶⁴ Diskrimineringslagen 6 kap. 2 §.

Utvidgning av rätten att väcka talan i samband med diskrimineringstvister granskades redan snart efter jämställdhetslagens ikraftträdande. Under hösten 1991 tillsattes en kommission att utreda behovet att reformera jämställdhetslagen. Kommissionen ansåg att grupptalan skulle kunna vara ett ändamålsenligt redskap särskilt vad gäller frågor om lika lön. Arbetsgruppen föreslog att frågan utreds bredare i samband med en reform som gäller olika rättsområden.⁶⁵ Förslaget antogs och i samband med justitieministeriets lagberedning om grupptalan under 1990-talet ansåg man att grupptalan i samband med jämställdhetsfrågor skulle kunna komma i fråga främst i ärenden som handlar om lika lön. Införandet av grupptalan föreslogs emellertid inte.⁶⁶ De motiveringar som framfördes till stöd av den negativa inställningen förtjänar kritik. Enligt motiveringarna skulle tvister om lika lön i regel sist och slutligen vara personliga till sin karaktär, och man ansåg att behandlingen av kollektiva tvister i arbetsdomstolsprocesser hade en betydande och tillräckligt omfattande roll.⁶⁷

I jämställdhetsärenden bör införandet av grupptalan övervägas och jämställdhetsombudsmannen bör beviljas rätt att väcka talan. Detta skulle möjliggöra strategiska rättegångar i ärenden som är väsentliga för tillämpningen av lagen.

I slutet av 1990-talet ansåg arbetsgruppen för beredning av omorganisationen av jämställdhetsfrågor att det skulle vara viktigt för förverkligandet av jämställdhet om jämställdhetsombudsmannen kunde i sitt eget namn föra principiellt viktiga frågor inför domstol för granskning.⁶⁸ Jämställdhetsombudsmannens rätt att väcka talan nämns också på dagordningen av den år 2000 tillsatta kommissionen för revidering av jämställdhetslagen, men denna fråga behandlas inte i kommissionens betänkande.⁶⁹

Jämställdhetsombudsmannen anser att frågan om utvidgning av rätten att väcka talan ska inkluderas i lagberedningen för en reform av jämställdhetslagen på nytt. Granskning av frågan motiveras också av Europeiska kommissionens förslag till ett direktiv att öka lönetransparensen där det föreslås att jämställdhetsorgan och arbetstagare skulle ha rätt att väcka talan för fler än en arbetstagare med de berördas samtycke.⁷⁰ Jämställdhetsombudsmannen anser att det är motiverat att ”jämställdhetsombudsmannen skulle beviljas rätt att väcka talan i sitt eget namn i ärenden som handlar om tillämpningen av jämställdhetslagen (så kallad offentlig grupptalan). Ombudsmannens rätt att väcka talan bör inte begränsas till exempel till enbart frågor om lika lön, för det skulle behövas även i andra jämställdhetsärenden. Även fackföreningar bör beviljas rätt att väcka talan i jämställdhetsärenden (så kallad organisationstalan), och andra organisationers rätt att väcka talan bör utredas.

Enligt jämställdhetsombudsmannens syn skulle det inte räcka med att talan fortfarande skulle väckas av den enskilda personen, men jämställdhetsombudsmannen skulle beviljas möjlighet att betala motpartens rättegångskostnader i de fall där den person som ombudsmannen bistått förlorar ärendet. Själva rätten att väcka talan behöver utvidgas. Till exempel i ärenden som jämställdhetsombudsmannen anser vara så kallade testärenden skulle käranderollen snarare tillhöra jämställdhetsombudsmannen än den enskilda person som misstänker diskriminering. Reformen av rätten att väcka talan och behovet av det bör bedömas som en del av en mer omfattande utredning om stärkande av rättsskydd enligt jämställdhetslagen.

65 SHM (1992), s. 56-57.

66 Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 3/1997 s. 28 och 80

67 Om kritiken för motiveringarna se Nummijärvi, A. (2004), s. 373–375. Se även Anttila, O. & Nousiainen, K. (2013), s. 12.

68 SHM (1998), s. 45.

69 SHM (2002).

70 Artikel 13 i förslag till direktiv COM2021 93 (final) 2021/0050 (COD)

2.5.2 Hörande av jämställdhetsombudsmannen i rättegångar

Enligt uppdraget av arbetsgruppen för beredning av den partiella reformen av jämställdhetslagen under 2018 hade arbetsgruppen till uppgift att upprätta ett förslag om jämställdhetsombudsmannens möjlighet att bli hörd i rättegångar. Om förslaget hade antagits skulle det ha förenhetligt jämställdhetsombudsmannens och diskrimineringsombudsmannens uppgifter i detta hänseende. Diskrimineringslagen föreskriver att domstolar ska bereda diskrimineringsombudsmannen tillfälle att bli hörd i ärenden som handlar om tillämpningen av diskrimineringslagen.⁷¹ I regeringens proposition motiveras bestämmelsen med att ombudsmannen har specialsakskunskap om de olika formerna av diskriminering.⁷²

Jämställdhetsombudsmannens rätt att bli hörd skulle kunna motiveras på motsvarande sätt. Jämställdhetsombudsmannen anser att det är motiverat att även jämställdhetsombudsmannen kan bli hörd i domstol vid behandling av ärenden som handlar om tillämpningen av jämställdhetslagen. Ombudsmannen bör själv kunna bedöma när ombudsmannen anser att det är nödvändigt att bli hörd, och detta uppgift bör beaktas vid beslutsfattandet om jämställdhetsombudsmannens resurser.

2.5.3 Utveckling av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden roll och enskilda personers anhängiggöranderätt

2.5.3.1 Utvidgning av anhängiggöranderätt

Ärenden som handlar om förfaranden i strid med jämställdhetslagens diskrimineringsförbud kan föras till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling av jämställdhetsombudsmannen och arbetsmarknadscentralorganisationer. Under 2000-talet har man diskuterat utvidgning av anhängiggöranderätten i nämnden i ärenden som handlar om könsdiskriminering. Anhängiggöranderätten har föreslagits bli utvidgad till även andra organisationer än arbetsmarknadscentralorganisationer, till exempel studerande- och konsumentorganisationer samt andra arbetsmarknadsorganisationer än centralorganisationer.⁷³ Det har ansetts vara motiverat att bevilja anhängiggöranderätten även till andra organisationer, eftersom nämnden kan behandla även andra diskrimineringsärenden än ärenden som handlar om diskriminering i arbetslivet. Också Europeiska unionens jämställdhetsdirektiv förutsätter att organisationer som kan anses företräda diskrimineringsoffer ska ha möjlighet att inleda ett rättsligt och/eller administrativt förfarande i ärendet.⁷⁴

Sedermera har en viktig fråga som kommit upp i diskussionen varit beviljande av anhängiggöranderätt i nämnden även för personer som misstänker diskriminering. Detta föreslogs bland annat i Anttila och Nousiainens utredning om funktionaliteten av bestämmelserna om övervakning av jämställdhetslagen, och i interimrapporten till jämställdhetsredogörelsen 2010 från 2016.⁷⁵ Anhängiggöranderätten för individuella personer anses vara nödvändig för att förenhetliga rättsskyddsmedlen enligt jämställdhetslagen och diskrimineringslagen.⁷⁶ Man hänvisar bland annat till grundlagsutskottets utlåtande där utskottet fäste uppmärksamhet vid att diskrimineringslagen och jämställdhetslagen avviker från varandra bland annat i vem som

71 Diskrimineringslagen (1325/2014) 27 §.

72 RP 19/2014, s. 92–93.

73 Utredning till riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott om hur lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män fungerar, s. 47 och Statsrådets redogörelse om jämställdhet mellan kvinnor och män 2010, s. 31. Se även jämställdhetsombudsmannens utlåtande TAS 84/2010.

74 Se artikel 17 i direktivet 2006/54/EG och artikel 8 i direktivet 2004/113/EG.

75 Anttila, O. & Nousiainen, K. (2013), s. 91 och SHM (2017). Statsrådets redogörelse om jämställdhet mellan kvinnor och män 2010: Interimrapport 2016, s. 11.

76 Se t.ex. Anttila, O. & Nousiainen, K. (2013), s. 91.

har anhängiggöranderätt i ärendena.⁷⁷ Enligt diskrimineringslagen får den som misstänker diskriminering eller, med målsägandens samtycke, diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för åtgärder enligt 20§ 3 mom.⁷⁸

Att bevilja anhängiggöranderätten till individuella personer ses uttryckligen som ett sätt att stärka rättsskyddsmedel med låg tröskel.⁷⁹ Anttila och Nousiainen konstaterar, att möjligheten för den som blivit utsatt för diskriminering att föra ärendet till nämnden för behandling skulle fungera som ett rättsskyddsmedel med låg tröskel för enskilda diskrimineringsoffer. De konstaterar emellertid att tillgången till rättsskydd minskas av att nämnden inte har behörighet att beordra ersättningar för diskrimineringsoffer.⁸⁰ Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ses allmänt som ett rättsskyddsorgan med låg tröskel.⁸¹ Man kan dock fråga sig hur motiverat detta är med tanke på nämndens nuvarande uppgifter och behörighet.

Att föra ett diskrimineringsärende till nämnden för ett förbudsbeslut och ett förbud från nämnden att fortsätta med eller upprepa ett diskriminerande förfarande är en åtgärd som handlar framför allt om lagövervakningen. För de personer som misstänker diskriminering verkar nämndens nuvarande roll och behörighet problematiska med tanke på tillgången till rättsskydd genom metoder av låg tröskel. Trots att såsom konstaterats ovan den som upplevt diskriminering kan ibland anse att ändring av det diskriminerande förfarandet är en tillräcklig åtgärd i ärendet, är detta ändå bara en lite del av det som skyddet mot diskriminering bör omfatta. Det faktum att nämnden kan beordra att förfarandet ska ändras i framtiden/framöver har inte alltid någon betydelse längre för den person som har fört ärendet till nämnden för behandling. Nämnden kan inte beordra gottgörelse eller ersättning för en rättskränkning, utan diskrimineringsoffret måste dra ärendet inför en domstol för detta. En person kan få ersättning genom nämndeförfarande endast när ett förlikningsavtal som innehåller ersättning förs till nämnden för bekräftelse.

Vid bedömning av huruvida enskilda personers rätt att anhängiggöra ärenden i den nuvarande nämnden skulle förbättra deras rättsskydd bör man fästa uppmärksamhet ännu vid några synpunkter. Det framhålls ofta att enskilda personers anhängiggöranderätt skulle göra systemet tydligare, eftersom detta förfarande används i diskrimineringsstviser som grundar sig på diskrimineringslagen. Så förbigår man emellertid det faktum att övervakningssystemet för jämställdhetslagen består av två steg: jämställdhetsombudsmannen ska i första hand med anvisningar och råd sträva efter att det lagstridiga förfarandet inte fortsätter eller upprepas, och ärendet kan föras till nämnden för behandling först därefter. Enskilda personers anhängiggöranderätt i nämnden skulle innebära att antalet behöriga myndigheter i första steget ökar, vilket skulle oundvikligen göra rättsskyddssystemet mer komplicerat.⁸² Man bör i alla fall kunna tydligt berätta för personer som misstänker diskriminering när och i hurdana ärenden de bör vända sig till jämställdhetsombudsmannen och när de bör vända sig till nämnden.

I bedömningen av tillgodoseendet av rättsskydd bör man också beakta vad som observerats inom jämställdhetsombudsmannens övervakningspraxis, att personer som misstänker diskriminering ofta behöver anvisningar och råd både om jämställdhetslagstiftningen och om olika faktorer som hänför sig till ärendets behandling. Ur denna synpunkt är det förnuftigt att hänvisa dem hellre till jämställdhetsombudsmannen än direkt till det organ som avgör ärendet.

77 GrUU 31/2014 rd.

78 21 § 2 mom. i diskrimineringslagen. Med åtgärder avses att nämnden kan i andra ärenden än sådana som omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet förbjuda aktören i fråga att fortsätta eller upprepa diskrimineringen eller repressalierna eller förelägga aktören att inom en skälig tid vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

79 SHM (2017), s. 11.

80 Anttila, O. & Nousiainen, K. (2013), s. 94.

81 Nämnden beskrivs på motsvarande sätt även i arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande AjUU 11/2014.

82 Se mer om problemet med alternativa myndighetsrutter till exempel utredningen Aaltonen, M. - Heino, P. - Villa, S. (2013), s. 141–143.



2.5.3.2 Utveckling av rättsskyddssystemet med låg tröskel

Grundlagsutskottet betonade i sitt utlåtande om reformen av diskriminerings- och jämställdhetslagarna 2014, att den som blivit utsatt för diskriminering bör ha tillgång till rättsskyddskanaler med låg tröskel genom vilka ärendet kan utredas och eventuell gottgörelse beordras utan en hög kostnadsrisk och långa behandlingstider. Utskottet ansåg att det är viktigt att utreda möjligheterna att behandla gottgörelseärenden i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden som en första instans.⁸³ Att bevilja nämnden rätt att beordra gottgörelse har föreslagits i flera olika sammanhang.⁸⁴ Nu utreds frågan för diskrimineringslagens del i den av justitieministeriet tillsatta arbetsgruppen för beredning av den partiella reformen av diskrimineringslagen.⁸⁵

Även i ärenden som handlar om könsdiskriminering finns det ett uppenbart behov att förbättra tillgången till gottgörelse enligt jämställdhetslagen och eventuella ersättningar samt att utreda tillgängligheten av rättsskyddsmedel med låg tröskel. Enskilda personers anhängiggöranderätt i nämnden bör granskas som en del av en mer omfattande bedömning av det nuvarande systemet, inte separat. Utvidgning av anhängiggöranderätten till enskilda personer skulle vara mer motiverad om nämndens uppgifter och behörighet utvidgades så att nämnden utvecklas tydligare från ett organ som i huvudsak övervakar jämställdhetslagen till ett rättsskyddsorgan med låg tröskel.

Om nämnden utvecklas i denna riktning bör man kunna definiera diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet och domstolarnas behörighet. Riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott har konstaterat att om nämnden beviljas behörighet att besluta om gottgörelser, bör nämndens sammansättning, den rättsliga ställningen av nämndens medlemmar och nämndens förfaranderegler bedömas på nytt.⁸⁶ Även andra frågor skulle behöva utredas, såsom behörighet vad gäller skadestånd som ibland beordras i diskrimineringsärenden samt var man skulle kunna överklaga nämndens beslut framöver. Ärenden i nämnden skulle kunna ändras så att behovet för rättshjälp ökar, vilket skulle lyfta fram frågan om kostnaderna för ärendena.

Enligt jämställdhetsombudsmannens syn behövs en omfattande utredning om hur tillgången till rättsskydd i ärenden som handlar om könsdiskriminering kan förbättras. Man bör göra en övergripande bedömning om hur rättsskyddet bäst kan stärkas. För det första bör man utreda utvidgning av rätten att väcka talan i tvistemål som grundar sig på jämställdhetslagen och i synnerhet beviljandet av en självständig rätt att väcka talan till jämställdhetsombudsmannen. Samtidigt bör man utreda möjligheten att utveckla diskriminerings- och jämställdhetsnämnden till ett faktiskt rättsskyddsorgan med låg tröskel samt om nämndens behörighet bör utvecklas så att den kan beordra gottgörelser.

En omfattande utredning bör inledas om de alternativ med vilka tillgången till rättsskydd i frågor som handlar om könsdiskriminering kan förbättras. Man bör utreda:

- beviljandet av en självständig rätt att väcka talan till jämställdhetsombudsmannen i diskrimineringsstämmer som grundar sig på jämställdhetslagen
- möjligheten att utveckla diskriminerings- och jämställdhetsnämnden till ett rättsskyddsorgan med låg tröskel som kan beordra gottgörelser.

83 GrUU 31/2014 rd.

84 Detta har föreslagits bland annat av diskrimineringsombudsmannen, se Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 6/2018, och Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans ECRI, se rekommendationerna i ECRI:s rapport om Finland 2019, rekommendation 21. Se även bedömningsundersökningen av diskrimineringslagen Nieminen, K. – Jauhola, L. – Lepola, O. – Rantala, K. – Karinen, R. – Luukkonen, T. (2020), s. 20.

85 Tillsättandebeslut 4.6.2021, VN/3528/2021-OM-3.

86 ArUU 11/2014.

2.6 ÖVRIGA SYNPUNKTER OM LAGÖVERVAKNINGEN OCH FRÄMJANDET AV RÄTTSSKYDD

2.6.1 Arbetet behöver resurser

På jämställdhetsombudsmannens byrå finns tio tjänster av vilka sex är föredragande. Jämställdhetsombudsmannens budget är omkring en miljon euro (970.000 euro år 2021). Jämställdhetsombudsmannens främsta uppgift är att övervaka efterlevnaden av jämställdhetslagen och i synnerhet dess diskrimineringsförbud. Dessutom övervakar jämställdhetsombudsmannen bland annat arbetsplatsernas och läroanstalters skyldighet att upprätta jämställdhetsplaner och efterlevnaden av kvotbestämmelsen. Skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan gäller omkring 8 000 arbetsplatser och över 3 000 läroanstalter. Utöver dessa övervakningsuppgifter ska jämställdhetsombudsmannen bland annat främja syftet med jämställdhetslagen och informera om jämställdhetslagstiftningen och dess tillämpningspraxis.

När jämställdhetslagen stiftades drog man upp riktlinjer om riktningen av jämställdhetsombudsmannens resurser. Jämställdhetsombudsmannens huvudsakliga uppgift har fastställts som övervakning av diskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen, och ombudsmannen ska övervaka skyldigheterna att främja jämställdhetslagen ”inom ramen av de tillgängliga resurserna”.⁸⁷ De tydligt underdimensionerade resurser som jämställdhetsombudsmannen för närvarande har till sitt förfogande är den faktor som påverkar jämställdhetsombudsmannens möjligheter att övervaka skyldigheten att upprätta jämställdhetsplaner och vidta andra åtgärder för att främja jämställdhet mest. Bristfälliga resurser återspeglas i alla ombudsmannens uppgifter, även övervakningen av diskrimineringsförbuden och förebyggandet av diskriminering. Bristfälliga resurser märks i hur effektivt och omfattande jämställdhetsombudsmannen kan i praktiken utnyttja sina behörigheter i diskrimineringsärenden och hur man kan följa upp och utveckla verksamhetens effektivitet.

Problemet med de omfattande reformerna av jämställdhetslagen har i synnerhet varit att man inte har erkänt att de nya uppgifterna kräver resurser. Jämställdhetsombudsmannen har i flera års tid påpekat till ministerierna och riksdagen att det råder en obalans mellan jämställdhetsombudsmannens konstant ökande uppgifter och de resurser som ombudsmannen har till sitt förfogande. I mars 2011 förutsatte riksdagen också att anlag skulle anvisas jämställdhetsombudsmannen för anställning av mer personal till övervakning och styrning av jämställdhetslagens skyldigheter som gäller främjandet av jämställdhet.⁸⁸ Jämställdhetsombudsmannens förslag om mer personal har dock inte lett till några resultat, förutom att man har lovat att jämställdhetsombudsmannens byrå ska få en ny tjänst under 2022. Det kommer ändå att råda en betydande obalans mellan de lagstadgade uppgifterna och resurserna. Det planeras också nya skyldigheter som skulle övervakas av jämställdhetsombudsmannen, såsom utvidgning av skyldigheten att upprätta jämställdhetsplaner till småbarnspedagogiken.⁸⁹ Om jämställdhetsombudsmannen beviljas rätt att väcka talan i domstol i sitt eget namn, vilket jämställdhetsombudsmannen i sin berättelse framhåller som ett alternativ att förbättra rättsskyddet, ska ombudsmannens resurser dimensioneras så att användningen av behörigheten skulle även i praktiken vara möjlig.

2.6.2 Hemlighållande av uppgifter om anmälare

Bestämmelser om hemlighållande av uppgifter om anmälare finns i lagen om tillsynen över arbetarskyddet. Enligt bestämmelsen ska anmälares identitet och det faktum att tillsynsätgårdens vidtagits till följd av anmälan hemlighållas. Anmälares identitet får dock röjas om det är nödvändigt med tanke på tillsynen och anmälares har gett sitt samtycke till det (2 kap. 10 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet). Uppgifter om anmälare kan utan anmälares samtycke ges till åklagar- eller polismyndigheterna för utredning av brott.

⁸⁷ RP 57/1987, s. 30.

⁸⁸ Riksdagens skrivelse 51/2010 rd.

⁸⁹ Se mer om detta i punkt 6.4 i denna berättelse.

Jämställdhetslagens övervakning bör regleras på motsvarande sätt. Ett problem för ingripande i diskriminering och lagövervakningen är till exempel underrapporteringen i rädsla för motåtgärder, vilket kunde åtminstone i viss utsträckning påverkas med en bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i lagen om tillsynen över arbetarskydd.

Det är klart att identiteten av den som kontaktat ombudsmannen avslöjas och kommer till kännedom av den aktör som ansvarar för efterlevnaden av diskrimineringsförbuden när ärendet utreds som diskriminering mot en viss person eller vissa personer. Utredning av ärendet och bedömning av huruvida något förfarande, någon praxis eller order är diskriminerande förutsätter dock inte alltid att ärendet granskas från en namngiven persons situation. Allmän praxis kan bedömas ur perspektivet för jämställdhetslagens diskrimineringsförbud utan att man granskar hur den tillämpas på vissa personer. Som exempel kan nämnas bedömning av ett system med resultatlöner, om någon inte vill ha en sådan bedömning uttryckligen för sin egen del.

Trots att jämställdhetsombudsmannen kan föra denna typ av ärenden vidare som sitt eget initiativ, bedöms kundkontakten med jämställdhetsombudsmannen på basis av offentlighetslagen. Redan detta kan göra att man inte vill vända sig till jämställdhetsombudsmannen. Hemlighållande av uppgifterna av den som tagit kontakt kunde även ha betydelse för övervakningen av skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan. De som kontaktar ombudsmannen kan vara oroliga över att deras anmälan om till exempel avsaknaden av en jämställdhetsplan kan komma till arbetsgivarens eller läroanstaltens kännedom.

2.7 REKOMMENDATIONER

- ▶ Behörighet vid frågor om intersektionell diskriminering: Den kategoriska begränsningen av intersektionell könsdiskriminering utanför jämställdhetsombudsmannens behörighet bör granskas och bedömas på nytt.
- ▶ Tillämpningsområdet av gottgörelse enligt jämställdhetslagen bör utvidgas att gälla även följande situationer: diskriminering i myndighetsverksamhet, diskriminering i rekryteringsprocessen innan anställningsbeslutet samt sådan diskriminering i samband med personaluthyrning som påverkar den uthyrda arbetstagarens fortsatta arbete.
- ▶ En omfattande utredning bör inledas om de alternativ med vilka tillgången till rättskydd i frågor som handlar om könsdiskriminering kan förbättras. Man bör utreda:
 - ▶ beviljandet av en självständig rätt att väcka talan till jämställdhetsombudsmannen i diskrimineringsstvister som grundar sig på jämställdhetslagen
 - ▶ möjligheten att utveckla diskriminerings- och jämställdhetsnämnden till ett rättskyddsorgan med låg tröskel som kan beordra gottgörelser.



JÄMSTÄLLDHET I ARBETSLIVET



3.1 BESTÅENDE PROBLEM OCH AKTUELLA UTMANINGAR

Jämställdhetsombudsmannen lämnade sin förra berättelse till riksdagen i december 2018. Perioden på omkring tre år därefter har också vad gäller arbetslivet präglats starkt av coronaepidemin och de åtgärder som vidtagits för att bekämpa den och effekterna av dessa åtgärder. I de kontakter om arbetsliv som jämställdhetsombudsmannen mottagit för utredning var coronakrisen inte så synlig, i några kontakter främst som en bakgrundsorsak till genomförda permitteringar.

Effekterna av coronakrisen på sysselsättning har drabbat de kvinnodominerade tjänstebranscherna och unga åldersgrupper hårdast.⁹⁰ Epidemin har varit en stor belastning för arbetstagare, särskilt i olika kvinnodominerade omvårdnadsyrken. Å andra sidan har epidemin gjort värdet och betydelsen av de kvinnodominerade omvårdnadsyrkena särskilt synliga.⁹¹

Ett projekt under ledning av Institutet för hälsa och välfärd (THL) inleddes snart efter coronakrisens början. Projektet utreder hur krisen påverkar ställningen av kvinnor och män på arbetsmarknaden samt deras arbetsförhållanden.⁹² I coronakrisens eftervård är det vid beslutsfattandet på olika håll och nivåer väldigt viktigt att på ett övergripande sätt beakta krisens könsrelaterade konsekvenser i arbetslivet och satsa på jämställdhetsfrämjande åtgärder.

I coronakrisens eftervård är det viktigt att beakta krisens könsrelaterade konsekvenser i arbetslivet och satsa på jämställdhetsfrämjande åtgärder.

90 Sutela, H. (2021).

91 Kantola, J. – Koskinen-Sandberg, P. – Ylöstalo, H. (2020).

92 Se mer om projektet till exempel på adressen <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankeet/koronakriisin-vaikutukset-sukupuolten-tasa-arvoon-suomessa> (på finska).

I jämställdhetsombudsmannens förra berättelse till riksdagen och jämställdhetsforskarens artikel som publicerades som bilaga till berättelsen behandlades ställningen av kvinnor och män på arbetsmarknaden på en mer allmän nivå samt könsfördelningar och könsrelaterade konsekvenser i de olika användningssätten av arbetskraft.⁹³ I denna berättelse behandlas vissa bestående jämställdhetsproblem som förekommer i arbetslivet samt vissa aktuella teman om främjande av jämställdhet.

Det är viktigt för såväl individer som samhället att diskriminerande faktorer inte hindrar sysselsättning. Anonymt arbetssökande ses som ett sätt att minska diskriminering vid arbetssökande. I denna berättelse behandlas anonymt arbetssökande ur perspektivet för jämställdhetslagens och dess förbud mot könsdiskriminering.

Eftersom omsorgen för barn i Finland fortfarande till en hög grad har en könsindeldad karaktär, påverkas i synnerhet kvinnornas möjligheter att förvärvsarbeta av hur bra det går att kombinera förvärvsarbete och privatlivet. Möjligheterna att kombinera arbete och familj beror både på familjeledighetssystemet och den tillgängliga dagvården för barn och möjligheten att ordna eftermiddagsvård för små skolbarn. Efter jämställdhetsombudsmannens förra berättelse till riksdagen 2018 återfick alla barn den subjektiva rätten till dagvård i början av augusti 2020, vilket var viktigt för jämställdheten.⁹⁴

För dagvårdens del ska man framöver fästa särskild uppmärksamhet på tillräcklig och flexibel tillgång till skiftomsorgen samt utvecklingen av eftermiddagsvården för små skolbarn. Detta har betydelse i synnerhet för livskvaliteten och sysselsättningen av ensamförsörjare och enföräldersfamiljer och därmed också för jämställdheten mellan könen. Största delen av ensamförsörjare och enföräldersfamiljer är kvinnor. Bristerna på skiftomsorgen och eftermiddagsvården försvårar deras möjligheter att delta i arbetslivet.⁹⁵

Flexibel tillgång till skiftomsorg och eftermiddagsvård skulle främja kvinnornas och i synnerhet ensamförsörjarnas sysselsättning.

Vad gäller familjeledigheter färdigställde regeringen det långt utdragna reformarbetet när regeringens proposition till ett nytt familjeledighetssystem blev klar 8.12.2021.⁹⁶ Med de föreslagna ändringarna genomförs också Europeiska unionens direktiv 2019/1158 om balans mellan arbete och privatliv.⁹⁷ Såväl direktivet som regeringens proposition handlar om rätten till ledigheter för både föräldrar och anhängigvårdare. Ledighet för vård av anhörig skulle vara helt ny lagstiftning. Denna ledighet skulle vara avsedd till exempel för situationer där en anhörig omgående behöver hjälp.⁹⁸ I detta avsnitt granskar vi och bedömer propositionen i synnerhet angående ledigheter som hänför sig till vård av barn.

93 B 22/2018 rd, s. 35–47 och Genomförandet av jämställdhetspolitiken i Finland under 2010-talet (B 22/2018, bilaga 3).

94 Se mer om detta bland annat i B 22/2018, s. 27–28.

95 JHL (2021) och Zad, Y. (2021).

96 RP 129/2021 rd.

97 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU.

98 RP 129/2021 rd, s. 160.

Vad gäller främjande av jämställdhet ska det utöver utvecklandet av familjeledighetssystemet också satsas på bekämpningen mot diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter som förekommer överallt i arbetslivet och är ett betydande och långvarigt problem samt år efter år den fråga gällande arbetslivet som jämställdhetsombudsmannen kontaktas allra oftast om. I denna berättelse behandlas både förekomsten av diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter och jämställdhetsombudsmannens förslag till åtgärder med vilka denna typ av diskriminering skulle kunna minskas.

Ett av de bestående temana i jämställdhetsarbetet är också främjande av lika lön. I denna berättelse vill vi påminna om att en väsentlig del av principen för lika lön är att lika lön betalas för lika såväl som likvärdigt arbete. Detta är viktigt att komma ihåg när man fattar beslut om löner, oavsett om dessa beslut fattas av kollektivavtalsparter eller arbetsgivare, samt när jämställdhetslagen tillämpas i olika sammanhang.

En viktig faktor i främjandet av lika lön är att öka lönetransparensen. Under senare tid har lönetransparensen diskuterats såväl i Finland som i EU. Från diskussioner och utredningar har man avancerat till förslag till lagstiftning- Europeiska kommissionen gav ett förslag till en ny direktiv som ökar lönetransparensen 4.3.2021.⁹⁹ Förslaget fokuserar på två centrala faktorer för lika lön: ökad lönetransparens både för arbetstagarnas och arbetsgivarnas del samt bättre tillgång till rättsskydd för personer som blivit utsatta för lönediskriminering.

I Finland har en arbetsgrupp på trepartsbasis som behandlat lönetransparens gett sitt förslag till bestämmelser till jämställdhetslagen som ökar lönetransparensen.¹⁰⁰ Förslagen handlar om anställdas rätt att få löneuppgifter om en annan arbetstagare om hen misstänker diskriminering i lönesättningen och personalrepresentanters rättigheter att få information under lönekartläggningen. I denna berättelse granskas ökningen av lönetransparensen både ur perspektivet för lönediskriminering och ingripande i den och ur perspektivet för genomförande av lönekartläggningar. I berättelsen behandlas även jämställdhetsplanering mer allmänt. Lönekartläggningarna är en del av jämställdhetsplaneringen.

Utöver utvecklandet av familjeledighetssystemet ska det också satsas på bekämpningen mot diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter.

Ökad lönetransparens skulle vara väsentligt för upptäckt av lönediskriminering och ingripande i den.

99 Europeiska kommissionen (2021). Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (COM (2021) 93 final) om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer 100 SHM (2021).

MACCHIATO
CAPPUCCINO
LATTE
CHOCOLATE
ASK FOR SELECTIONS)
LATTE
AN SODA
TEA
TEA

4,70€
5,00€
3,40€
5,00€
4,00€
5,00€
4,00€

KASVINAITO LISA



3.2 DISKRIMINERING VID REKRYTERING

3.2.1 Kontakter som jämställdhetsombudsmannen tar emot

Jämställdhetslagen förbjuder diskriminering vid rekrytering på grund av kön, könsidentitet och könsuttryck. Om en arbetssökande ställs i en ojämlig ställning på grund av graviditet eller familjeledighet utgör det också diskriminering på grund av kön. Jämställdhetslagen vill förhindra val av arbetstagare utan grund på basis av kön genom att förbigå en mer meriterad person.

I jämställdhetsombudsmannens arbete har kontakter som handlar om diskriminering vid rekrytering konstant varit en av de största anledningarna till kontakter. Både kvinnor och män har anmält att de har blivit diskriminerade vid rekrytering. I de kontakter som jämställdhetsombudsmannen tagit emot har andelen män av de som misstänkt diskriminering vid rekrytering till exempel under 2019 och 2020 varit minst hälften. Personer som tillhör könsminoriteter har kontaktat jämställdhetsombudsmannen på grund av diskriminering vid rekrytering endast få gånger. De har en hög tröskel att kontakta myndigheter.

**Både män och kvinnor upplever diskriminering vid rekrytering.
Under senare år har omkring 50 % eller mer av dem som
misstänkt diskriminering vid rekrytering varit män.**

3.2.2 Förebyggande av diskriminering vid rekrytering

Lagstiftning som förbjuder diskriminering räcker inte ensam till för att diskriminering på arbetsmarknaden och i rekryteringssituationer ska upphöra. Det behövs även politiska åtgärder och ändringar i rekryteringspraxisen.

Olika åtgärder har också testats för förebyggande av diskriminering. Forskningsdata om detta har bedömts i en utredning om diskriminering vid rekrytering och metoderna för att motarbeta den som är en del av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet.¹⁰¹ Åtgärder för att förhindra diskriminering är till exempel att påverka rekryterarnas attityder, användning av teknik i rekryteringssituationer, en anonymiserad rekryteringsprocess och arbetsgivarnas uppmuntran av arbetssökande. Enligt utredningen går det inte att hitta i undersökningarna något tydligt enskilt verktyg som systematiskt skulle minska diskrimineringen i olika rekryteringssituationer. Med nuvarande kunskap råder ett uppenbart gap mellan diskriminering vid rekryterings omfattning och de verktyg som fungerar. Det behövs forskning som baseras på högkvalitativa forskningsdesigner av åtgärder så att vi kan utveckla fungerande politik mot diskriminering vid rekryteringar.

Av de enskilda åtgärderna har effekterna av anonymt arbetssökande undersökts mest. Resultaten varierar markant mellan undersökningarna. I vissa undersökningar har resultaten varit lovande, medan i andra undersökningar har resultaten till och med varit negativa.¹⁰²

101 Kanninen, O. & Virkola, T. (2021).

102 Kanninen, O. & Virkola, T. (2021), s. 23–30, 35–36.

3.2.3 Anonymt arbetssökande och jämställdhet mellan könen

Vid anonymt arbetssökande väljs kandidater till intervju på basis av handlingarna så att sökandes bakgrundsuppgifter såsom namn, ålder och kön har tagits bort från dem. Vid anonymt förfarande används inte heller bilder av sökandena. Kandidater väljs till intervju på basis av uppgifterna om sökandenas meriter. Anonymt arbetssökande kan vara en användbar metod att även förebygga könsdiskriminering.

I Arbetshälsoinstitutets Mångfaldsbarometer år 2020 meddelade 12 procent av yrkespersonerna inom personalsektorn att anonym rekrytering i någon form har använts eller testats på den egna arbetsplatsen.¹⁰³

Olika branscher och yrken är i hög grad könsuppdelade i Finland. Rekryterares fördomar och stereotyper om att sökande av olika kön passar bättre på en viss bransch eller uppgift kan påverka rekryteringsprocessen. Kvinnor och män kan bli diskriminerade vid rekrytering också på grund av andra egenskaper än kön, till exempel ursprung eller ålder. Kön tillsammans med ursprung eller ålder kan öka risken för diskriminering. Forskare Akhlaq Ahmad skickade 5 000 arbetsansökningar för att undersöka hur sökandens namn påverkar framgången i arbetssökandet. Den arbetssökande som var mest framgångsrik var en kvinna med finländsk bakgrund och den minst framgångsrika var en man med somalisk bakgrund.¹⁰⁴ Enligt Akava Works utredning om Akavamedlemmar från 2020 upplever kvinnor som fyllt 55 år åldersdiskriminering i arbetet oftare än män som fyllt 55 år.¹⁰⁵

Ställningen av personer som tillhör könsminoriteter kan också var särskilt svag vid arbetssökande. Till exempel en eventuell konflikt mellan den sökandes förnamn och det juridiska könet kan ge upphov till diskriminering vid val av personer som kallas till intervju. Enligt EU:s byrå för grundläggande rättigheter FRA:s forskningsrapport om diskriminering och trakasserier som personer som tillhör sexuella och könsminoriteter upplevt¹⁰⁶ berättade 6 procent av de finländska respondenterna att de blivit utsatta för diskriminering vid arbetssökande under de senaste 12 månaderna. Transpersoner hade dock upplevt diskriminering vid arbetssökande betydligt mer än andra: 21 procent av transpersonerna berättade att de blivit utsatta för diskriminering.¹⁰⁷

Anonym rekrytering kan alltså jämna ut möjligheten för olika grupper att kallas till en arbetsintervju. Detta är viktigt, men garanterar inte icke-diskriminering. Problemet med anonym rekrytering är dock att den gör det svårare att använda positiv särbehandling för att förbättra ställningen av grupper i svagare ställning.

För främjande av jämställdhet mellan könen är det viktigt att arbetsgivare trots anonym rekrytering samlar in och följer upp uppgifter om kön av sökande och de personer som valts till uppgifterna. Bestämmelser om arbetsgivares skyldighet att främja jämställdheten mellan kvinnor och män finns i 6, 6 a och 6 b § i jämställdhetslagen. För att främja jämställdheten arbetsgivare ska utreda situationen på arbetsplatsen vad gäller kvinnor och män till exempel vid rekryteringar. Då är det viktigt att följa upp antalen anställda enligt kön. På basis av dessa uppgifter kan arbetsgivare planera åtgärder som främjar jämställdheten.

I 6 c § i jämställdhetslagen föreskrivs om arbetsgivares skyldighet att på ett målinriktat och planmässigt sätt förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck. Skyldigheten enligt 6 c § i jämställdhetslagen ska beaktas vid beredningen av arbetsgivarnas jämställdhetsplaner och vid beslut om jämställdhetsfrämjande åtgärder. Enligt regeringens proposition om jämställdhetslagen (RP 19/2014) ska privatlivet för dem som tillhör en könsminoritet respekteras, och främjande av jämställdheten innebär inte att man börjar klargöra någons könsidentitet eller könsuttryck.

¹⁰³ Bergbom, B. – Toivanen, M. – Väänänen, A. (2020).

¹⁰⁴ Ahmad, A. (2019); <https://yle.fi/uutiset/3-11023468>.

¹⁰⁵ Akava Works (2020).

¹⁰⁶ FRA (2020).

¹⁰⁷ JM (2021d).

Uppgift om sökandenas kön behövs också för meritjämförelser mellan sökande av olika kön. Efterlevnaden av diskrimineringsförbudet i 8 § 1 mom. 1 punkten i jämställdhetslagen förutsätter att meritjämförelser genomförs när det finns både män och kvinnor bland sökandena.

När man samlar in uppgifter om kön på arbetsplatserna ska man ta hänsyn till att den juridiska könstillhörigheten där det för närvarande finns två alternativ, kvinna eller man, är en offentlig uppgift. Uppgifterna om sökandens könsidentitet eller könsuttryck omfattas däremot av integritetsskyddet och arbetsgivare har ingen rätt att klarlägga dem till exempel med blanketter för arbetssökande eller vid rekryteringar i övrigt. Enligt jämställdhetsombudsmannen skulle en bra praxis vara till exempel att man vid insamling av uppgifter om kön berättar att man med alternativen kvinna eller man i detta sammanhang avser det juridiska könet, men att arbetsgivaren hoppas att också personer med annan könsidentitet söker platserna.¹⁰⁸

Vad gäller anonymt arbetssökande bör det utredas hur jämställdhetslagens bestämmelser om främjande av jämställdheten mellan kvinnor och män samt de meritjämförelser mellan kvinnliga och manliga sökande som förutsätts genom diskrimineringsförbudet kan beaktas.

3.2.4 Utvidgning av gottgörelsepåföljd till ansökningsförfaranden som föregår anställningsbeslutet

Diskriminering är förbjuden under alla skeden av rekryteringsprocessen, men den som upplever att hen blivit diskriminerad kan erhålla gottgörelse enligt 8 § i jämställdhetslagen endast på grund av ett diskriminerande slutligt anställningsbeslut. Förfaranden som föregår anställningsbeslutet, till exempel val av kandidater till intervjuer och tillämplighetstester, berättigar alltså inte till gottgörelse. Bara 7 § i jämställdhetslagen (det allmänna förbudet mot diskriminering) gäller vid dessa förfaranden, och det går inte att kräva gottgörelse utifrån det. I detta avseende avviker jämställdhetslagen från diskrimineringslagen. Att begränsa möjligheten till gottgörelse till enbart själva anställningsbeslutet kan också strida mot EU:s jämställdhetsdirektiv 2006/54/EG.

På senare tid har sökandenas personliga egenskaper och bedömning av deras tillämplighet betonats mer vid rekryteringar, vid sidan av utbildning och arbetserfarenhet. Huruvida man blir kallad till intervju eller inte avgör i praktiken sökandenas möjligheter att visa sin tillämplighet och bli anställd. Urvalen till intervju är en central del av rekryteringsprocessen.

Utvidgning av gottgörelsepåföljden till förfaranden som föregår anställningsbeslutet skulle förbättra sökandenas rättsskydd och förebygga diskriminering. Jämställdhetsombudsmannen anser att lagen bör ändras på detta sätt.¹⁰⁹

Gottgörelsepåföljden bör utvidgas till diskriminering som sker under rekryteringsprocessen före anställningsbeslutet.

3.3 FAMILJELEDIGHETER

3.3.1 Familjeledigheter påverkar jämställdheten i arbetslivet

Användningen av familjeledigheter är starkt könsfördelad i Finland, vilket har en stor inverkan på hur jämställdheten mellan könen tillgodoses i arbetslivet. Familjeledigheterna påverkar särskilt kvinnornas sysselsättning.

¹⁰⁸ TAS 145/2019.

¹⁰⁹ B 22/2018 rd, s. 44; TAS 84/2010.

Användningen av familjeledigheter försvagar kvinnornas löneutveckling. Föräldraledighetens längd avgör hur betydande och hur långvarig inverkan ledigheten har på mammans lön. Föräldraledigheter inverkar inte på pappors löneutveckling eftersom de vanligtvis bara tar ut väldigt korta ledigheter.¹¹⁰

Familjeledigheter påverkar också den intjänade pensionen och beloppet av den kommande pensionen. Kvinnornas pensioner är i genomsnitt en femtedel lägre än männens pensioner.¹¹¹

3.3.2 Familjeledighetsreformens målsättning är en jämnare fördelning av ansvaret för vård av barn

Riksdagen godkände regeringens förslag (RP 129/2021 rd) för familjeledighetsreform den 8 december 2021. Familjeledighetsreformen ska träda i kraft 1 augusti 2022.

I familjeledighetsreformen föreslogs att bestämmelserna om de nuvarande föräldradagpenningar, alltså moderskapspenning, faderskapspenning och föräldrapenning, slopas. Dessa ska ersättas med graviditetspenning och föräldrapenning. Syftet med graviditetspenningen ska vara att trygga en gravid persons försörjning i graviditetens slutskede. Föräldrapenning ska betalas för den tid barnet vårdas. Förutsättningarna för föräldrapenningen ska i huvudsak vara desamma för alla föräldrar oberoende av föräldrarnas kön.¹¹²

Föräldrapenning ska i regel betalas för sammanlagt 320 vardagar. Vardera föräldern ska ha rätt att utnyttja hälften av föräldrapenningdagarna. Till en försäkrad som är gravid ska graviditetspenning betalas för 40 vardagar innan rätten till föräldrapenning inträder.

Med familjeledighetsreformen vill man befästa tanken att föräldraskapet är jämställt.¹¹³ Också enligt jämställdhetsombudsmannens syn ska en jämnare fördelning av familjeledigheterna och ansvaret för vård av barn mellan föräldrarna och mellan kvinnor och män över lag främja jämställdheten mellan könen och familjers välfärd.

Enligt en rapport som Nordiska ministerrådet har publicerat är särskilda pappamånader det effektivaste sättet att få papporna att stanna hemma längre med sina barn. Ju fler lediga veckor som har öronmärkts för enbart pappor, desto mer använder papporna dem.¹¹⁴ Även tidigare undersökningar har visat liknande resultat.¹¹⁵

Familjeledighetsreformens målsättningar om jämnare fördelning av ansvaret för vård av barn barnets är välkomna. Hur reformen påverkar jämställdheten mellan könen i arbetslivet och föräldrarnas ekonomiska ställning tycks inte ha fått mycket uppmärksamhet vid lagberedningen. I sitt utlåtande om familjeledighetsreformen (TAS/109/2021) har jämställdhetsombudsmannen särskilt uppmärksammat hur reformen påverkar mammornas ställning. Även i denna berättelse fokuserar jämställdhetsombudsmannen på dessa effekter, eftersom det verkar som reformen kan ha konsekvenser som försvagar utvecklingen av jämställdheten och mammornas ställning.

110 Lilja, R. – Asplund, R. – Kauppinen, K. (2007), s. 57–67; B 22/2018 rd, s. 26.

111 SHM (2019b).

112 RP 129/2021, s. 59

113 RP 129/2021 rd, s. 58

114 Cederstöm, C. (2019), s. 46

115 T.ex. Salmi, J. & Närvi, J. (2017), s. 8–31; B 22/2018 rd, s. 31.

3.3.3 Med könsneutralt språk blir behovet av graviditets- och moderskapsskydd inte identifierat

Genom familjeledighetsreformen vill man ställa olika familjer i en jämlik ställning. På grund av detta använder man ett könsneutralt språk i reformen och talar i huvudsak om föräldrar. Medan denna utgångspunkt är motiverad i sig, betyder det dock att mammas ställning och fysiologiska tillstånd under graviditeten, återhämtningstiden efter förlossningen och amningstiden inte just har behandlats. Samtidigt är jämförelsen mellan propositionen och till exempel internationella konventioner om graviditets- och moderskapsskyddet och förpliktelserna i dem bristfällig.

I familjeledighetsreformen har man inte justbehandlat mammas ställning ur perspektivet för återhämtningen från graviditeten och förlossningen.

Enligt familjeledighetsreformen skulle mammas nuvarande moderskapspenning som betalas för 105 vardagar förkortas till graviditetspenning som betalas för 40 vardagar. När mamman enligt den nuvarande praxisen kan börja sin moderskapspenningsperiod 30-50 vardagar före den beräknade tidpunkten för nedkomsten, skulle graviditetspenningperioden börja tidigast 30 och senast 14 vardagar före den beräknade tidpunkten för nedkomsten. Enligt propositionen skulle graviditetspenningen efterföljas av föräldrapenning av vilken både mamman och pappan skulle ha rätt att behålla hälften, även om en mamma som fött ett barn skulle alltid ha rätt att erhålla graviditets- och föräldrapenning under en sammanhängande period som omfattar minst 105 vardagar.

Ur perspektivet för moderskapsskydd är den föreslagna ändringen bristfällig vad gäller mammas återhämtningsperiod efter förlossningen och amningen av barnet. I många fall blir mammas återhämtningstid efter förlossningen väldigt kort. I vissa fall graviditetspenningperioden inte tryggar mammas återhämtningsperiod alls. Trots att Finland inte har ratificerat ILO:s konvention nr 183 om skydd vid havandeskap och barnsövd, är det skäl att beakta att enligt konventionen är den obligatoriska ledigheten efter förlossningen minst sex veckor.¹¹⁶ I konventionen finns också bestämmelser om amningspauser. Införandet av amningspauser bör utredas närmare även i Finland, om föräldrarna börjar dela på föräldraledigheten jämnare än hittills.¹¹⁷ Även jämställdhetsombudsmannen har föreslagit att graviditetspenningperioden förlängs till tiden efter förlossningen, med detta har inte ansetts vara nödvändigt.¹¹⁸

3.3.4 Framtiden för avlönade moderskapsledigheter i tjänste- och arbetskollektivavtal är oviss

Familjeledighetsreformen orsakar ett behov att ändra de avlönade moderskaps- och faderskapsledigheter i tjänste- och arbetskollektivavtal. Huruvida familjeledigheterna är avlönade kopplas i tjänste- och arbetskollektivavtalen ofta ihop med de moderskaps- och faderskapspenningperioder som fastställts i sjukförsäkringslagen. Enligt flera avtal är till exempel den avlönade moderskapsledigheten antingen tre månader eller 72 vardagar. Den avlönade faderskapsledigheten varierar mellan 3 och 22 vardagar, men vanligast är sex vardagar.

¹¹⁶ Finland har inte heller ratificerat den punkt i Europeiska sociala stadgan där det förutsätts att moderskapsledigheten efter förlossningen är minst sex veckor.

¹¹⁷ Kytölä, M. – Niemi, J. (2021), s. 455–456.

¹¹⁸ RP 129/2021 rd, s. 111.

Av tradition har det ansetts att skillnaden mellan den avlönade moderskaps- och faderskapsledigheten inte utgör diskriminering som avses i jämställdhetslagen, eftersom syftet och förutsättningarna för moderskaps- och faderskapsledigheten är olika och kvinnor på avlönad moderskapsledighet och män på faderskapsledighet är därför inte i en jämförbar ställning med varandra. Även fortsättningsvis skulle mammorna kunna erhålla lön för graviditetspenningperioden, men för föräldrapenningperioden bör mammor och pappor erhålla lön för lika lång tid så att praxisen inte betraktas som diskriminering som är förbjuden i jämställdhetslagen. Detta på grund av att mammor och pappor har lika rätt att ta ut föräldraledighet.

Tjänste- och arbetskollektivavtalsparterna bör därmed komma överens om ett förfarande där både mamman och pappan betalas lön för lika lång tid under föräldrapenningperioden. Om endast mamman eller pappan betalas lön för föräldrapenningperioden eller om lön betalas för olika långa tider för mammor och pappor, skulle förfarandet betraktas som diskriminering som avses i jämställdhetslagen. Även grundlagsutskottet har konstaterat denna princip bland annat i sitt utlåtande 38/2006 rd.

Jämställdhetsombudsmannen anser att reformen av familjeledigheten innebär en risk för att mödrarnas betalda moderskapsledighet skulle i sin nuvarande form avsevärt förkortas. I så fall skulle den ekonomiska ställningen av mödrar i arbetsförhållanden försämrats dramatiskt. Detta skulle inte heller kunna kompenseras med den förhöjda dagpenningen under perioden för graviditetspenning och föräldradagarna. Detta skulle sannolikt påverka även den medelinkomst som beskriver löneskillnaden mellan kvinnor och män. För närvarande är medelinkomsten för kvinnor cirka 84 % av medelinkomsten för män.¹¹⁹

Att pappornas användning av familjeledigheter skulle öka är en positiv målsättning som ska stödjas, men man bör sträva efter att uppnå denna målsättning på andra sätt än med lagstiftning som gör att kvinnornas lönemässiga ställning försvagas.

Familjeledighetsreformens effekter på de avlönade familjeledigheterna i tjänste- och arbetskollektivavtalen och kvinnornas och männens ekonomiska ställning ska följas upp.

3.3.5 Bedömning av könskonsekvenser glöms ofta bort

Bedömning av könskonsekvenser är en viktig del av främjande av jämställdheten vid lagberedningen. Med bedömning av könskonsekvenser avses bland annat utredning om huruvida förslaget påverkar jämställdheten mellan män och kvinnor i arbetslivet eller deras möjligheter till föräldraskap och kombinerad arbets- och familjelivet.¹²⁰ Den ojämna fördelningen av familjeledigheterna och socialförmåner som till synes är könsneutrala har nämnts som uttryckliga exempel som förutsätter att lagberedarna bedömer konsekvenserna för kvinnor och män vad gäller deras ekonomi, sysselsättning och synpunkter som hänför sig till föräldraskap.¹²¹

Såsom det framgår av de effekter av familjeledighetsreformen som beskrivits ovan är bedömningen av könskonsekvenserna ofta bristfällig i regeringens propositioner. Jämställdhetsombudsmannen har ofta uppmärksammat lagberedarna om att effekterna av graviditet och familjeledigheter glöms ofta bort vid bedömningar av könskonsekvenserna. Nedan följer några exempel på dessa.

¹¹⁹ Statistikcentralen, förtjänstnivåindex 2019.

¹²⁰ SHM (2016), s. 38.

¹²¹ SHM (2007), s. 9.

3.3.6 Hur föräldrapenningen fastställs under familjeledigheten

När föräldradagpenningarna enligt sjukförsäkringslagen ändrades så att de fastställs enligt den försäkrades årsinkomst från början av år 2020, konstaterade man att dagpenningförmånerna fastställs könsneutralt.¹²² Trots att graviditet och familjeledigheter har en väsentlig koppling till kön, fäste man vid lagberedningen inte tillräcklig uppmärksamhet på att grunderna för fastställandet av föräldradagpenningar riktar sig på olika sätt på kvinnor och män och därmed är konsekvenserna i praktiken olika.

Ändringen av grunderna för fastställandet av föräldradagpenningar har börjat visa sig i praktiken i kvinnornas ekonomiska situation. Jämställdhetsombudsmannen har kontaktats om denna fråga. Situationen för kvinnor med arbetsförhållanden på viss tid, kvinnor som arbetar som frilansare och kvinnor som har hälsoproblem under graviditeten har försämrats.

Ändringen har varit synlig också i sådana uppgifter och branscher där tillägg för skiftesarbete eller olika tillägg till exempel för obekvämt arbetstid utgör en betydande del av lönen. Eftersom kvinnornas möjlighet till skiftes-, natt- och kvällsarbete är sämre under graviditeten, har kvinnorna och männen i praktiken olika ställning vad gäller fastställandet av föräldradagpenningen. För en man och en kvinna som arbetar i samma bransch och med samma uppgifter blir mannens ersättning för föräldraledigheten betydligt bättre än kvinnans ersättning, eftersom den tidigare beskattningsperioden inte längre beaktas vid fastställandet av föräldrapenningen och inkomstbortfallet på grund av partiell arbetsförmåga under graviditeten inte kompenseras.

Enligt jämställdhetsombudsmannen är det viktigt att utreda hur man i sjukförsäkringslagens bestämmelser om föräldrapenningar bättre skulle kunna beakta det faktum att graviditet och familjeledigheter försvårar i synnerhet kvinnors förvärvsmöjligheter och sysselsättning. En möjlighet skulle kunna vara att en kvinna skulle som grund för betalning välja antingen inkomsterna under 12 månader före graviditeten eller inkomsterna under 12 månader före familjeledigheten. Jämställdhetsombudsmannen har meddelat social- och hälsovårdsministeriet om detta.¹²³ I regeringens proposition om familjeledighetsreformen konstateras att föräldradagpenning, sjukdagpenning och särskild vårdpenning bestäms alla enligt samma bestämmelser, och i detta sammanhang var det inte möjligt att utföra beredningsarbete som skulle ha gällt grunderna för bestämmandet.¹²⁴

Det bör övervägas att ändra sjukförsäkringslagen så att en gravid person skulle kunna välja som betalningsgrund för föräldradagpenningen antingen inkomsterna under de 12 månader som föregått graviditeten eller inkomsterna under de 12 månader som föregått familjeledigheten.

3.3.7 Familjeledigheter påverkar också mammornas intjänade semester

Semesterlagen ändrades år 2016 så att till exempel moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet inte i sin helhet tid som är likställd med arbetad tid, utan denna tid har begränsats till 156 dagar.¹²⁵ Med andra ord tjänar en mamma som använder hela sin moderskapsledighet in semester under en betydligt kortare tid under föräldraledigheten än en pappa som använder hela sin faderskapsledighet. I samband med ärendets behandling i riksdagen har jämställdhetsombudsmannen lämnat ett utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet¹²⁶, enligt vilket ändringen innebär att kvinnor hamnar i en mer ofördelaktig ställning direkt på grund av kön. Ombudsmannen har ansett att propositionen strider mot jämställdhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen.

¹²² RP 296/2018 rd, s. 19.

¹²³ TAS 324/2020.

¹²⁴ RP 129/2021 rd, s. 117.

¹²⁵ RP 145/2015 rd.

¹²⁶ TAS 57/2016.





Grundlagsutskottet ansåg att propositionens konsekvenser innebar att den svårligen kan sammanjämkas med förbudet mot diskriminering och det konstitutionella uppdraget i grundlagen att främja jämställdhet mellan könen.¹²⁷ Utskottet ansåg att det faktum att familjerna kan själva bestämma hur de använder föräldraledigheten gör propositionen mindre problematisk. Utskottet ansåg ändå att försämringen av föräldraledigheten huvudsakligen drabbar mammorna och försvårar uppnåendet av strävan efter jämställdhet i fråga om löner, varför det bör övervägas att ändra förslaget så att de faktiska konsekvenserna drabbar kvinnor och män på ett mer jämlikt sätt.

Enligt familjeledighetsreformen skulle högst 160 dagar av graviditets- och föräldraledighet för mamman likställas med arbetade dagar, medan högst 160 dagar av föräldraledighet för en annan förälder som vårdar barnet skulle likställas med arbetade dagar. Mammorna skulle fortfarande tjäna in mindre semester för föräldraledighetstiden än papporna eller barnets andra föräldrar, vilket ställer mammorna i en mer ofördelaktig ställning jämfört med andra föräldrar.

Enligt EU-domstolens dom (C342/01) ska en kvinnlig arbetstagare ha rätt att förlägga sin årliga semester till en annan period än den under vilken hon är mammaledig. Enligt domen får bestämmelser vilka syftar till att skydda kvinnor vid graviditet och moderskap nämligen inte medföra en ofördelaktig behandling av kvinnor i fråga om arbetsvillkor. Familjeledighetsreformen ställer ändå mammorna i en mer ofördelaktig ställning än andra föräldrar också enligt de bestämmelser som gäller semester. Enligt propositionen skulle arbetsgivaren inte utan arbetstagarens samtycke få förlägga semestern till de 105 första dagarna av föräldraledigheten av den förälder som vårdar barnet, men för mamman skulle semestern inte få förläggas till de 105 första dagarna av graviditets- och föräldraledigheten.

Semesterlagen bör ändras så att graviditetspenningperioden och föräldrapenningperioden inte skulle likställas vad gäller intjänande och beviljande av semester, utan mammorna skulle få en lika lång tid av föräldraledigheten som dagar som är likställda med arbetade dagar som andra föräldrar. Graviditetspenningperioden och föräldrapenningperioden ska inte heller likställas vad gäller beviljande av semester.

3.3.8 Väntetid för arbetsmarknadsstöd bör inte tillämpas på nytt efter familjeledighet

Användningen av rätten till familjeledighet påverkar rätten till arbetsmarknadsstöd negativt när väntetiden för arbetsmarknadsstödet fastställs på nytt.

I ett fall som jämställdhetsombudsmannen utrett hade en kvinna erhållit arbetsmarknadsstöd efter den väntetid på 21 veckor som föreskrivs i lagen. Kvinnan hade sedan tagit ut familjeledighet och anmält sig som arbetslös efter familjeledigheten. En ny väntetid på 21 veckor hade fastställts för henne.

Enligt 7 kap. 2 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa betalas arbetsmarknadsstöd efter en väntetid på 21 veckor. Om personen saknar tillräcklig utbildning är det möjligt att tillämpa väntetid för samma person flera gånger. En ny väntetid fastställs, om personen under sin familjeledighet inte har varit registrerad som arbetslös arbetssökande. Om frånvaron från arbetsmarknaden har orsakats av användningen av familjeledighet, är en ny väntetid en överraskande och orimlig påföljd som orsakar ekonomiska svårigheter för personen. Det är inte ändamålsenligt att personer på familjeledighet registrerar sig som arbetslösa arbetssökande när de vårdar sitt barn under familjeledigheten, vilket de har rätt till. De kan i detta fall faktiskt inte vara tillgängliga på arbetsmarknaden. Jämställdhetsombudsmannen har lämnat sitt utlåtande för kännedom till social- och hälsovårdsministeriet för eventuella åtgärder under 2017.¹²⁸ Jämställdhetsombudsmannen har uppmärksammat detta ärende också i sin tidigare berättelse till riksdagen 2018. Det har dock inte blivit någon ändring i frågan.

¹²⁷ GrUU 4/2016 rd.

¹²⁸ TAS 438/2017.

En ny väntetid bör inte fastställas för en person som erhåller arbetsmarknadsstöd, om orsaken till frånvaron från arbetsmarknaden är familjeledighet.

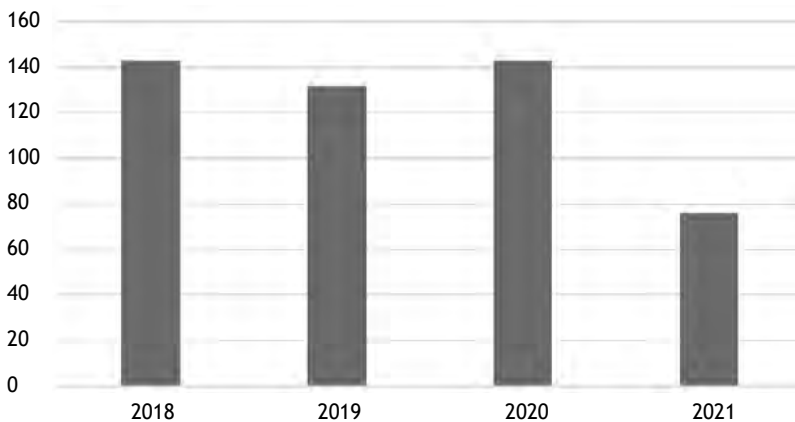
3.4 DISKRIMINERING PÅ GRUND AV GRAVIDITET OCH FAMILJELEDIGHETER

3.4.1. Diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter i jämställdhetsombudsmannens arbete

Att försätta personer i olika ställning av orsaker som beror på graviditet eller förlossning samt på grund av föräldraskap eller familjeansvar är förbjudet i jämställdhetslagen. Trots det har diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter pågått i decennier och är fortfarande ett betydande problem i arbetslivet.

Diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter är en ärendegrupp på grund av vilken jämställdhetsombudsmannen tar emot flest misstankar om diskriminering i arbetslivet. Diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter förekommer i alla branscher och sektorer. Den påverkar särskilt kvinnornas ställning negativt på många sätt, men även män blir utsatta för diskriminering på grund av familjeledighet.

I praktiken förekommer diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter bland annat som begränsning av varaktigheten och fortsättningen av arbetsförhållanden på viss tid, problem med återgången i arbetet efter familjeledigheten, vid rekrytering, som hävning av provperioden samt i lönesättningen och tjänsteförhållandets övriga villkor. Till exempel resultatpremiesystem har innefattat villkor som försätter arbetstagarna i olika ställning på grund av familjeledigheter.



Figur 1. Skriftliga och telefonkontakter som jämställdhetsombudsmannen tagit emot i ärenden som handlar om diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter 2018-2021.

Diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter påverkar särskilt kvinnornas ställning i arbetslivet, men även män blir utsatta för diskriminering på grund av familjeledighet.

3.4.2 Diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter syns i fackförbundens och -organisationernas arbete

Diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter syns också i de kontakter som fackförbunden och -organisationerna tar emot. Till exempel servicefacket PAM tar årligen emot omkring ett tusen kontakter om diskriminering på grund av graviditet. I en osäker arbetsmarknadssituation löper kvinnor som är visstids- eller deltidsanställda, arbetar som uthyrda arbetstagare eller med nollavtal en särskilt hög risk att bli diskriminerade på grund av graviditet och familjeledigheter. När arbetsätten ändras (till exempel arbete inom plattformsekonomin) ska man försäkra sig om att lagstiftningen är uppdaterad och inte ger möjlighet att kringgå förbudet mot diskriminering på grund av graviditet och föräldraskap.¹²⁹

Mothers in Business MiB rf är ett nätverk för karriärinriktade mammor. Föreningen frågade sina medlemmar under 2019 om de har upplevt diskriminering som har samband med deras familjesituation. 20 % av medlemmarna svarade jakande. Svaren visade att diskriminering på grund av graviditet var en av de centrala diskrimineringsformerna. De allvarligaste fallen i medlemsenkäten handlade om visstidsanställningar som hade avslutats på grund av graviditet och där en annan person hade anställts för att arbeta med exakt samma uppgifter. Redan diskuterade befordringar hade dragits tillbaka eller arbetsuppgifter hade ändrats på grund av graviditet. I enkäten kom det också fram fall där arbetsuppgiften avslutades under familjeledigheten, en vikarie fick ordinarie tjänst eller att skrivbordet var helt tomt när man återvände till arbetet efter familjeledigheten. Det framgick också av MiB rf:s medlemsenkät att många inte vågar eller vill ta saken vidare.¹³⁰

3.4.3 Det finns ingen omfattande forskning om diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter

Siffrorna om diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter har baserats på antalet kontakter som jämställdhetsombudsmannen och fackorganisationerna har tagit emot. Enligt dessa uppgifter har diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter hållit sig på ungefär samma nivå under 2011-2018.

Enligt tilläggsundersökningen 2018 efter Statistikcentralens arbetskraftsundersökning utreddes diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter för första gången bland hela befolkningen i Finland.¹³¹ Enligt Statistikcentralens undersökning sade en fjärdedel av de arbetande mammor som hade bytt arbetsuppgifter eller arbetsplats eller inte återgått i arbete efter familjeledigheten att ändringen inte hade skett av deras egen vilja. På befolkningsnivån gällde detta omkring 42 000 kvinnor.

Kvinnor som är visstids- eller deltidsanställda, arbetar som uthyrda arbetstagare eller med nollavtal löper en särskilt hög risk att bli diskriminerade på grund av graviditet och familjeledigheter.

129 PAM (2019).

130 Mothers in Business MiB rf (2019).

131 Keyriläinen, M. (2019).

Att en visstidsanställning inte förlängdes gällde cirka 11 000 kvinnor, och omkring 17 000 kvinnor bytte arbetsplats eller arbetsuppgifter, eftersom deras arbetsuppgifter hade ändrats eller en annan person hade anställts i deras ställe när de återvände till arbetet.

Diskriminering på grund av graviditet eller familjeledigheter drabbar alltså kvinnor i synnerhet. Största delen av papporna i materialet hade fortsatt på samma arbetsplats och i samma arbetsuppgifter efter sin familjeledighet. Andelen pappor som hade tagit ut en längre familjeledighet var så liten att man inte kunde ge några exakta uppskattningar om den diskriminering som de utsatts för i arbetet.

I Statistikcentralens undersökning ställdes frågor om diskriminering endast till föräldrar vars barn inte fyllt 15 år och till flerbarnsföräldrar ställdes frågorna endast om deras yngsta barn. Med andra ord inkluderas de mammor som tidigare eller i samband med sina äldre barn hade blivit utsatta för diskriminering på grund av graviditet eller familjeledighet inte i resultaten. Frågorna ställdes inte heller till personer som inte arbetar. Antalet mammor som upplevt diskriminering i arbetslivet kan alltså vara högre än de siffror som angetts ovan. I undersökningen utreddes inte heller diskriminering i samband med arbetsökande.

3.4.4 Åtgärder som förebygger diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter

Jämställdhetsombudsmannens åsikt har varit att åtgärder som förebygger diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter ska bli en central punkt i jämställdhetspolitiken och på arbetsmarknadsaktörernas agenda. Jämställdhetsombudsmannen rekommenderade detta i sin förra berättelse till riksdagen (2018) och föreslog att temat ska ingå i jämställdhetsprogrammet samt det nationella programmet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.¹³² Under 2021 har jämställdhetsombudsmannen föreslagit som målsättning i statsrådets jämställdhetspolitiska redogörelse att diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter minskar avsevärt. Hur denna målsättning uppnås ska följas upp med undersökningar.¹³³

Förebyggande av diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter ska bli en central punkt i jämställdhetspolitiken och effektiva åtgärder ska vidtas för att bekämpa diskrimineringen.

3.4.5 Ingripande i diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter med lagstiftning

I sin förra berättelse till riksdagen 2018 rekommenderade jämställdhetsombudsmannen förbättringar i ställningen av visstidsanställda, uthyrda arbetstagare och personer som arbetar med nollavtal för att stärka skyddet mot diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter.¹³⁴ Jämställdhetsombudsmannen är nöjd med att ingripande i diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter och jämställdhetsombudsmannens rekommendationer har beaktats i statsminister Sanna Marins regeringsprogram och lagberedningen.

Lagstiftningsfrågor som hänför sig till detta har behandlats i arbets- och näringsministeriets arbetsgrupp för beredning av verkställigheten av direktivet om balans mellan arbete och privatliv. Jämställdhetsombudsmannen har berättat till arbetsgruppen om sina förslag för förebyggande av diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter och stärkt rättsskydd för att förbättra skyddet mot diskriminering för visstidsanställda, uthyrda arbetstagare och personer som arbetar med nollavtal.¹³⁵ Jämställdhetsombudsmannen är dock orolig över att dessa förslag kanske inte kommer att tillämpas i praktiken.

¹³² B 22/2018 rd, s. 43.

¹³³ TAS 561/2020.

¹³⁴ B 22/2018 rd, s. 39–43.

¹³⁵ TAS 331/2020.

3.4.5.1 Starkare skydd för visstidsanställda mot diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter

Jämställdhetsombudsmannen anser att det är viktigt att utveckla bestämmelserna om diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter i synnerhet för att förebygga diskriminering av visstidsanställda. Arbetsavtalslagen och andra lagar om tjänsteförhållanden bör kompletteras med bestämmelser som skulle göra det förbjudet att inte förnya visstidsanställningar på grund av graviditet eller familjeledighet eller begränsa dem så att de upphör vid familjeledighetens början. Dessutom ska arbetsgivarnas och arbetstagararnas medvetenhet om de lagstadgade skyldigheter som gäller i samband med gravida och familjelediga arbetstagares rättigheter ökas.

Förnyandet av visstidsanställningar handlar om att arbetet fortsätter. I det avseendet har det likvärdig betydelse för arbetstagaren som anställningsskyddet vid anställningar som gäller tills vidare. Jämställdhetsombudsmannen har bedömt att det nuvarande diskrimineringskyddet skulle effektiveras för visstidsanställda om bestämmelser om detta skulle inkluderas i arbetsavtalslagen och andra anställningslagar.

Anställningsskyddet för visstidsanställda i samband med graviditet och familjeledigheter ska stärkas. Det skulle vara viktigt att komplettera lagstiftningen om anställningar med bestämmelser som skulle göra det förbjudet att inte förnya visstidsanställningar på grund av graviditet eller familjeledighet eller begränsa dem så att de upphör vid moderskaps-, faderskaps- eller familjeledighetens början.

3.4.5.2 Starkare skydd för uthyrda arbetstagare mot diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter

I jämställdhetsombudsmannens tillsynsarbete har uthyrda arbetstagares ställning framstått som särskilt problematisk. Uthyrda arbetstagare är anställda av ett uthyrningsföretag, men arbetstagarens faktiska samsättning beror på det användarföretag som uthyrningsföretaget har uppdrag från.

Om användarföretaget gallrar bort den gravida arbetstagaren från dem som får fortsätta arbeta, är användarföretaget inte arbetsgivare enligt 3 § i jämställdhetslagen och har därmed inte gottgörelseansvar enligt jämställdhetslagen för sitt förfarande. Användarföretaget kan anses ha brutit mot det allmänna förbudet mot diskriminering i 7 § i jämställdhetslagen, men för brott mot det förbudet kan inte gottgörelse enligt jämställdhetslagen utdömas, eftersom det endast är en påföljd för arbetsgivare för brott mot förbudet i 8-8 e § i samma lag.

Jämställdhetsombudsmannen anser att lagstiftningen bör ändras så att uthyrda arbetstagare har samma diskrimineringskydd som andra arbetstagare. Gottgörelsepåföljden bör utvidgas till användarföretaget, när användarföretagets diskriminerande förfarande faktiskt har inverkat på att arbetstagarens arbete inte har fortsatt.

Ansvarsfördelningen mellan uthyrningsföretaget och användarföretaget bör förtydligas för att förebygga diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter när användarföretagets diskriminerande förfarande inverkar på att arbetstagarens arbete inte fortsätter. I dessa fall bör gottgörelseansvaret enligt jämställdhetslagen omfatta användarföretaget.

3.4.5.3 Starkare skydd för personer som arbetar med nollavtal mot diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter

I jämställdhetsombudsmannens tillsynsarbete har det även framkommit att de som har nollavtal och andra avtal med varierande arbetstid har en sårbar ställning i samband med graviditet och familjeledigheter.

Enligt arbetsavtalslagen får minimiarbetstiden inte på arbetsgivarens initiativ fastställas så att den är mindre än vad arbetsgivarens behov av arbetskraft förutsätter. Fastställande av timantalet för arbetstagare med varierande arbetstid klargjordes med ändringen i arbetsavtalslagen.¹³⁶ Bestämmelser som handlar om förhandling om att ändra arbetstidsvillkoret och att få motiveringar av arbetstidsvillkoret av arbetsgivaren är dock fortfarande komplicerade för arbetstagare i svagare ställning.

I sin berättelse till riksdagen 2018¹³⁷ konstaterade jämställdhetsombudsmannen att det är viktigt att följa de faktiska konsekvenserna lagändringen gällande nollavtal har på arbetstagarnas ställning och vid behov vidareutveckla lagstiftningen. I uppföljningen av lagstiftningens konsekvenser behöver även uppmärksamhet fästas vid utmaningarna med att förverkliga diskrimineringskyddet vid graviditet och föräldraledigheter när nollavtal används.

Jämställdhetsombudsmannen är nöjd med att arbets- och näringsministeriet bereder förbättringar till arbetsavtalslagen i dessa frågor.¹³⁸ Målsättningen är att förbättra ställningen av personer som har snuttjobb eller nollavtal. Etableringen av arbetstiden för personer med varierande arbetstid stärks genom lagstiftningen. Den uppskattade tidpunkten för regeringens proposition om implementeringen av arbetsvillkorsdirektivet och nationella ändringar i nollavtalen är vårsessionen 2022.

3.5 LIKVÄRDIGT ARBETE

3.5.1 Lika lön också för likvärdigt arbete

Bestämmelserna om lika lön - såväl jämställdhetslagen, EU-rätten som vissa internationella avtal - förutsätter att lika lön betalas för lika och likvärdiga arbeten oberoende av arbetstagarens kön. Löneskillnader ska motiveras med ett godtagbart skäl.

Ofta anses principen om lika lön ha förverkligats i Finland i och med att ”lika lön betalas för lika arbete”. Detta stämmer också på största delen av lika arbeten.¹³⁹ Även till arbetstagare med lika arbete kan det dock betalas olika stora lönetillägg, och det finns inte alltid godtagbara skäl till de löneskillnader som dessa ger upphov till.

Lika lön ska betalas för lika och för likvärdiga arbeten. Finland förband sig till detta redan vid godkännandet av internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 100 (1951) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde år 1962. Det väsentliga för förverkligandet av principen om lika lön är hurdan vikt som läggs vid kravet på lika lön för likvärdigt arbete när man fattar beslut som påverkar löner och löneförhållanden och vilka arbeten som jämförs då med varandra och anses vara likvärdiga.

En väsentlig del av principen om lika lön är att lika lön betalas både för lika och för likvärdiga arbeten.

¹³⁶ Lagen om ändring av arbetsavtalslagen 377/2018.

¹³⁷ B 22/2018 rd, s. 39–40.

¹³⁸ TEM107:00/2020, Etablering av arbetstiden i avtal som gäller varierande arbetstid (arbetsavtalslag).

¹³⁹ Se Statistikcentralens utredning till social- och hälsovårdsministeriet (8.9.2021) om inkomstskillnaderna mellan könen i lika eller liknande uppgifter som beskrivs i utkastet till regeringens proposition till riksdagen om lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, s. 6.

Vad som avses med likvärdiga arbeten är väsentligt även för identifieringen av omfattningen av den i jämställdhetslagen förbjudna lönediskrimineringen och påvisandet av lönediskriminering. Med begreppen ”lika och likvärdigt arbete” fastställer man de arbetstagare som arbetstagaren kan jämföra sitt arbete och sin lön med och kräva samma lön (8.1 § 3 punkten i jämställdhetslagen). I sista hand är det domstolar som avgör hurdant innehåll begreppet likvärdigt arbete ges när det bedöms huruvida bestämmelserna om likalön har följts.

Definitionen av likvärdiga arbeten har betydelse även för lönekartläggningar. Definitionen bör påverka vilka arbetstagargrupper som jämförs med varandra. Enligt lagen är syftet med lönekartläggningen att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (6 b § i jämställdhetslagen).

3.5.2 Olika arbeten kan vara likvärdiga

I regeringens proposition RP 47/1962 om godkännandet av ILO:s konvention om lika lön för likvärdigt arbete konstateras med hänvisning till den kommitté som utrett ärendet att ”i de relativt få fall där kvinnor och män på samma arbetsplats utför exakt samma arbete kan likvärdigheten konstateras utan några större problem eller tidsödande utredningar. I andra fall behöver man däremot utreda huruvida arbeten som män och kvinnor utfört har värderats så att arbetena vad gäller deras svårighetsgrad och lönesättning är i rätt ordning på det sätt som förutsätts av konventionen om lika lön för likvärdigt arbete”.¹⁴⁰

Principen om lika lön ansågs alltså även förutsätta att olika arbeten jämförs med varandra och att arbetena placeras på lönenivåer enligt deras svårighetsgrad. Detta var utgångspunkten när Finland godkände ILO:s konvention. I praktiken sattes konventionen dock i kraft och lönerna klassificerades i Finland i huvudsak utan någon mer omfattande bedömning av arbetenas svårighetsgrad.¹⁴¹

ILO:s sakkunnigkommitté har ansett att begreppet likvärdigt arbete tolkas väldigt snävt i Finland och påmint om begreppets innehåll.¹⁴² I ILO:s konvention om lika lön omfattar begreppet likvärdigt arbete utöver samma och liknande arbete även arbeten som är helt olika till sin karaktär, men som är lika krävande som helhet betraktade trots att de skiljer sig från varandra till de färdigheter och ansvar som arbetena förutsätter samt till arbetsförhållandena.¹⁴³ Den potential för bättre lönemässiga ställning för kvinnor som inkluderas i principen om lika löner förknippas med jämförelsen mellan olika arbeten.

3.5.3 Definitionen om likvärdigt arbete bör läggas till i jämställdhetslagen

Begreppet likvärdigt arbete definieras eller förklaras inte i jämställdhetslagen trots att det påverkar på ett betydande sätt innehållet i och tolkningen av de ovannämnda bestämmelserna i jämställdhetslagen. Bland annat i regeringens proposition RP 19/2014 beskrivs dock begreppet och det konstateras att ”med likvärdigt arbete avses sådant arbete som ska anses vara lika krävande som ett annat arbete. Kravet på lika lön gäller likvärdigt arbete även i fall där arbetena är mycket olika, men de kan anses som lika krävande”.¹⁴⁴ I regeringens propositioner nämns också faktorer som man bör beakta vid jämförelser av olika arbeten¹⁴⁵. Faktorer som ska beaktas vid jämförelser har också definierats av EU-domstolen.¹⁴⁶

140 RP 47/1962 rd, s. 2.

141 Se till exempel Nummijärvi, A. (2004), s. 51–54.

142 Internationella arbetsorganisationen ILO (2017), ILC.106/III(1A); se även Bruun, N. (2019), s. 32.

143 Se ILO (2012), 672–675 samt ILO (2017), ILC.106/III(1A) ILO (2017), ILC.106/III(1A).

144 RP 19/2014, s. 116.

145 RP 57/1985 s. 19 och RP 19/2014, s 116.

146 Se även Europeiska kommissionen 2021 (= proposition till direktivet om lönetransparens), fotnot 65.

ILO:s sakkunnigkommitté har fäst uppmärksamhet vid att vår jämställdhetslag inte innehåller anvisningar (guidance) eller förtydliganden om vad som avses med likvärdigt arbete. Kommittén har uppmanat Finland att förtydliga begreppet likvärdigt arbete och att se till att arbeten som kan jämföras med varandra är brett förstått i alla de sammanhang där principen om lika lön ska tillämpas.¹⁴⁷ Även EU-kommissionen har understrukit behovet att lägga till en bestämmelse där man förklarar innehållet av begreppet likvärdigt arbete i lagstiftningen. Kommissionen har ansett att en sådan definition i den nationella lagstiftningen kan vara till stor nytta för personer som utsätts för lönediskriminering och hjälpa dem att väcka talan vid nationella domstolar.¹⁴⁸ Kommissionens förslag till artikel 4 i direktivet om lönetransparens innehåller kriterier med vilka man bör kunna bedöma huruvida arbetstagare vad gäller arbetets värde är i en jämförbar ställning med varandra.¹⁴⁹ Som kriterier nämns utbildnings- och yrkeskompetenskrav, kompetens, belastning, ansvar, arbetsinsats och arbetsuppgifternas karaktär.

Jämställdhetsombudsmannen anser att jämställdhetslagen bör kompletteras med en bestämmelse där det definieras vad som avses med begreppet likvärdigt arbete i jämställdhetslagen. Det faktum att jämställdhetslagen omfattar en möjlighet att jämföra löner även för olika arbeten för att konstatera att de är likvärdiga bör framgå av själva jämställdhetslagen, inte enbart av förarbetena till lagen.¹⁵⁰

Jämställdhetslagen bör kompletteras med en bestämmelse där det definieras vad som avses med begreppet likvärdigt arbete i jämställdhetslagen.

3.5.4 Åtgärder för främjande av bedömningen av arbetens svårighetsgrad

Förtydligande av begreppet likvärdigt arbete skulle var ett steg framåt i strävandena att främja den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om lika lön. Även om lagen på en allmän nivå skulle beskriva de faktorer som ska beaktas vid jämförelser, ska det konkreta innehållet för jämförelsekriterierna ges av de aktörer som fastställer lönenivåerna eller bedömer tillämpningen av bestämmelserna om lika lön.

Enligt artikel 4 i EU-kommissionens förslag till direktivet om lönetransparens bör medlemsstaterna vara skyldiga att vidta de nödvändiga åtgärderna för att säkerställa att verktyg eller metoder för bedömning och jämförelser av arbetets värde tas i bruk. Redan ILO:s konvention om lika löner och den rekommendation som hänför sig till den har förutsatt att de stater som förbundit sig till konventionen vidtar åtgärder som främjar bedömningen av arbetets svårighetsgrad.¹⁵¹ Det är positivt att social- och hälsovårdsministeriet har inlett projektet Likvärdigt arbete (2021-2022). I samband med projektet kommer man att granska möjligheterna att använda mer enhetliga kriterier i olika lönesystem för att bedöma arbetsuppgifters kravnivå. Avsikten är att främja lika löner för lika krävande arbeten.¹⁵²

3.6 RÄTT TILL LÖNEUPPGIFTER I LÖNEDISKRIMINERINGSITUATIONER

3.6.1 Tillgången på löneuppgifter är bristfällig

Bedömning av eventuell lönediskriminering förutsätter i regel att en arbetstagare kan få uppgifter om sin egen lön samt uppgifter om lönen av en jämförelseperson eller -personer. Enligt den gällande jämställdhetslagen har arbetstagare inom den privata sektorn dock inte rätt att få uppgifter om sina arbetskamraters

¹⁴⁷ ILO (2017), ILC.106/III(1A).

¹⁴⁸ Europeiska kommissionen (2013), COM(2013) 861 final, Bryssel 6.12.2013. {SWD(2013) 512 final, s. 8.

¹⁴⁹ Se närmare om förslaget till direktiv punkt 3.5.4.

¹⁵⁰ I sitt avgörande om kravet på opartiskt bemötande i arbetsavtalslagen konstaterade högsta domstolen, att de uppgifter som jämförts hade varit olika och därmed inte jämförbara, likadana eller likvärdiga. HD: 2020:4.

¹⁵¹ Artikel 3 i ILO:s konvention nr 100 och rekommendation nr 90 5 punkten.

¹⁵² Se social- och hälsovårdsministeriets beslut om tillsättande av en styrgrupp för projektet Likvärdigt arbete VN/21223/2021 30.8.2021 och en kort beskrivning av projektet https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/samanarvoinen-tyo-hanke-kehittaa-toiden-vaativuuden-arviointia?languageId=sv_SE.





lön. Enligt 10 § 3 mom. i jämställdhetslagen ska ”arbetsgivaren till arbetstagaren lämna en utredning om grunderna för lönen och andra sådana nödvändiga uppgifter om arbetstagaren enligt vilka det kan bedömas om förbudet mot lönediskriminering enligt 8 § 1 mom. 2 eller 3 punkten har iakttagits.” Också i förarbetena till lagen konstateras att arbetstagare har rätt att gå uppgifter om grunderna för sin egen lön - däremot inte uppgifter om en jämförelsepersons lön för att kunna bedöma huruvida diskriminering har skett.¹⁵³

En arbetstagare inom den privata sektorn ska i praktiken be om löneuppgifterna via en representant för arbetstagarna - om det finns en sådan på arbetsplatsen. I 10 § 4 mom. i jämställdhetslagen föreskrivs att en förtroendeman och ett förtroendeombud har en självständig rätt att få uppgifter om lön och anställningsvillkor för en enskild arbetstagare med hans eller hennes samtycke eller för en grupp av arbetstagare, om det finns skäl att misstänka lönediskriminering på grund av kön. På begäran av en arbetstagare som misstänker lönediskriminering har en representant för arbetstagarna även rätt att få uppgifter av jämställdhetsombudsmannen om lön och anställningsvillkor i fråga om en enskild arbetstagare när det finns grundad anledning till misstanken (17 § 3 mom. i jämställdhetslagen). Med stöd av den sistnämnda så kallade lönebulvanbestämmelsen skulle jämställdhetsombudsmannen i praktiken behöva inleda likadant utredningsförfarande som i fråga om andra misstankar om diskriminering innan ombudsmannen skulle kunna ge löneuppgifter till en personalrepresentant: jämställdhetsombudsmannen skulle behöva be löneuppgifter av arbetsgivaren samt en åsikt om den misstänkta diskrimineringen, varefter jämställdhetsombudsmannen skulle bedöma huruvida de finns grundad anledning till misstanken om lönediskriminering.¹⁵⁴ Förfarandet har också kritiserats som för byråkratiskt, och det har aldrig använts i praktiken.

3.6.2 Förslag på ökad lönetransparens

Jämställdhetsombudsmannen Jukka Maarianvaara föreslog i sin utredning om lönetransparens att 10 § i jämställdhetslagen ändras så att arbetstagaren kunde få alla uppgifter som är nödvändiga för bedömningen om huruvida förbudet mot lönediskriminering har följts.¹⁵⁵ Dessa uppgifter skulle omfatta en jämförelsepersons eller jämförelsepersoners löneuppgifter. Också i jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen rekommenderades att arbetstagare som misstänker diskriminering i lönesättningen i strid med jämställdhetslagen ska ha rätt att av arbetsgivaren få löneuppgifter för en eller flera jämförelsepersoner.¹⁵⁶

Transparensen i löneuppgifter behandlades under statsminister Juha Sipiläs mandatperiod i en trepartsarbetsgrupp för lönetransparens. Arbetsgruppen granskade lagstiftningsmässiga medel att stärka lönetransparensen, relationen mellan skyddet för personuppgifter och lönetransparens samt reglerna i de övriga nordiska länderna. På grund av regeringens avgång kunde arbetsgruppen dock inte behandla slutsatserna och riktlinjerna.¹⁵⁷

I statsminister Sanna Marins regeringsprogram Ett inkluderande och kunnigt Finland beaktades också ökningen av lönetransparensen. Enligt statsminister Sanna Marins regeringsprogram främjas avlägsnande av ogrundade löneskillnader och lönediskriminering genom att öka löneöppenheten med lagstiftningsmetoder. Strängare åtgärder vidtas mot ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män. Dessutom konstaterar man i regeringsprogrammet att bestämmelser om utvidgade rättigheter och faktiska möjligheter för personal, personalrepresentanter och enskilda arbetstagare att öka löneomedvetenheten och ingripa effektivare i lönediskriminering ska tas in i jämställdhetslagen.

På basis av regeringsprogrammet tillsatte social- och hälsovårdsministeriet i augusti 2020 en ny trepartsarbetsgrupp för ökning av lönetransparens. Dess uppgift var att bereda de ändringar som regeringspro-

153 RP 90/1994 rd, s. 20.

154 RP 195/2004 rd, s. 44.

155 SHM (2018), s. 61.

156 B 22/2018 rd, s. 46.

157 SHM (2019).

grammet förutsätter i jämställdhetslagstiftningen. Arbetsgruppens mandatperiod var 21.8.2020-31.8.2021. Arbetsgruppen behandlade transparens ur perspektivet för såväl den enskilda personens rätt till information som löneuppgifter som behandlas vid lönekartläggningar (se även denna berättelses sida 72).¹⁵⁸

Vad gäller misstankar om lönediskriminering föreslog arbetsgruppen att 10 § i jämställdhetslagen ändras så att en arbetstagare som misstänker lönediskriminering ska ha rätt att få löneuppgifter och andra nödvändiga uppgifter om grunderna för lönen för en annan eller andra arbetstagare direkt av arbetsgivaren så att arbetstagaren ska kunna bedöma huruvida diskrimineringsförbudet i 8 1 1 mom. 2 och 3 punkten har följts. Arbetstagaren skulle ha tystnadsplikt i fråga om dessa uppgifter. Den arbetstagare vars personuppgifter har överlåtit skulle informeras om detta av arbetsgivaren. Samtidigt skulle den så kallade lönebulvanbestämelsen i 17 § 3 mom. upphävas.

Till denna del kan arbetsgruppens förslag betraktas som väl värt att stödja och i linje med jämställdhetsombudsmannens rekommendationer. Jämställdhetsombudsmannen anser att det är nödvändigt att stärka arbetstagarnas rätt till information för att man skulle kunna ingripa effektivt i lönediskriminering.

3.6.3 Lönetransparens på Europeiska kommissionens agenda

Främjande av lönejämställdheten är också en viktig punkt på Europeiska kommissionens agenda, och bindande åtgärder avseende rätten till insyn i lönesättningen har varit ett av kommissionens främsta politikmål. En av målsättningarna av Europeiska kommissionens jämställdhetsstrategi (2020-2025) är att åtgärda löne- och pensionsgapet mellan könen. Det konstateras i strategin att det är lättare att upptäcka skillnader och diskriminering när det finns tillgång till information om lönenivåer. På grund av bristande öppenhet vet många kvinnor inte om eller kan bevisa att de får för låg lön.¹⁵⁹

Kommissionen gav också 4.3.2021 sitt förslag till ett nytt direktiv som ökar lönetransparensen (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (COM (2021) 93 final) om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer). Förslaget fokuserar på två centrala faktorer för lika lön: ökad lönetransparens både för arbetstagarnas och arbetsgivarnas del samt bättre tillgång till rättsskydd för personer som blivit utsatta för lönediskriminering. Förslagen om lönetransparensen är följande:

Insyn i lönesättningen före anställning. Arbetsgivarna ska ange ingångslön eller löneintervall i en platsannonser eller på annat sätt före anställningsintervjun. Arbetsgivarna får inte fråga presumtiva arbetstagare om lönehistorik från tidigare anställningar.

Arbetstagarnas rätt till information. Arbetstagare garanteras rätt att begära uppgift från arbetsgivaren om sin egen lönenivå och om de genomsnittliga lönenivåerna, som visar könsfördelningen i lönesättningen för kategorier av anställda som utför samma eller likvärdigt arbete.

Rapportering om löneskillnader mellan könen. Arbetsgivare med minst 250 arbetstagare ska publicera information om löneskillnader mellan kvinnor och män i organisationen. Dessutom ska de för interna ändamål ge uppgifter om löneskillnader mellan kvinnor och män fördelat per arbetstagarkategori som utför samma eller likvärdigt arbete.

Gemensam lönebedömning. Om lönerapporteringen påvisar åtminstone fem procents löneskillnad mellan könen och skillnaderna inte kan motiveras med hänvisning till objektiva och könsneutrala kriterier, ska den berörda arbetsgivaren vara skyldig att göra en lönebedömning tillsammans med arbetstagarnas representant.

¹⁵⁸ SHM (2021). Slutrapport för arbetsgruppen för lönetransparens (på finska).

¹⁵⁹ Europeiska kommissionen (2020), s. 11.

Finlands regering har överlämnat en U-skrivelse om direktivförslaget (U 23/2021 rd) till riksdagen där det konstateras att direktivförslaget är till största delen värt att stödja, men kräver förtydliganden i vissa delar. Förslaget skulle sannolikt ha betydande effekter på Finlands lagstiftning, vilket ska ännu utredas vid vidare förhandlingar. Också riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott som behandlat skrivelsen understöder direktivförslagets målsättningar.¹⁶⁰ Direktivförslaget behandlas av arbetsgruppen för EU-medlemsländerna.

Främjande av lika löner och bekämpning av lönediskriminering på arbetsmarknaden förutsätter ett stort antal olika metoder, vilket syns också i kommissionens förslag till direktiv. Det är viktigt att Finland stödjer kommissionens förslag till direktiv och godkänner förslagen av arbetsgruppen för lönetransparens.

3.7 JÄMSTÄLLDHETSPLANERING OCH LÖNEKARTLÄGGNING

3.7.1 Om skyldigheten att upprätta jämställdhetsplaner och dess övervakning

Jämställdhetsplanering kan anses vara det viktigaste verktyget i jämställdhetslagen för att främja jämställdhet mellan könen i arbetslivet. Enligt jämställdhetslagen är alla arbetsgivare som regelbundet sysselsätter minst 30 arbetstagare skyldiga att minst vartannat år utarbeta en jämställdhetsplan som inkluderar en lönekartläggning. Planen ska omfatta en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen, åtgärder som behövs för att främja jämställdheten och en utvärdering av hur åtgärderna i en tidigare jämställdhetsplan har genomförts och av resultaten. Upprättandet av en lönekartläggning förutsätter en kartläggning av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter.

Skyldigheten att upprätta jämställdhetsplaner övervakas av jämställdhetsombudsmannen. Ombudsmannen har sedan länge haft för praxis att begära jämställdhetsplanerna för bedömning från de arbetsplatser från vilka jämställdhetsombudsmannen har mottagit misstankar om diskriminering. Jämställdhetsombudsmannen har också utfört några riktade tillsynsåtgärder där flera arbetsgivare i en viss bransch har ombetts lämna in sina jämställdhetsplaner till jämställdhetsombudsmannen.¹⁶¹ Jämställdhetsombudsmannen bedömer om den specifika planen uppfyller kraven i jämställdhetslagen och ger utifrån bedömningen anvisningar för fortsatt jämställdhetsplanering.

3.7.2 Iakttagelser och utredningar talar för utveckling av bestämmelserna

Jämställdhetslagens bestämmelser om jämställdhetsplanering och lönekartläggning har under olika skeden förtydligats och skyldigheterna har preciserats, delvis på basis av utredningarna om deras funktionalitet. Bestämmelserna om jämställdhetsplanering och lönekartläggning uppdaterades senast år 2015, bland annat med bestämmelser om lönekartläggningens syfte och innehåll.

I sin berättelse till riksdagen 2018 (B 22/2018 rd) behandlade jämställdhetsombudsmannen omfattande de iakttagelser om jämställdhetsplanering och lönekartläggning som ombudsmannen gjort i sitt tillsynsarbete sedan lagreformen 2015. Det konstaterades i berättelsen att det fortfarande finns behov av utveckling vad gäller jämställdhetsplanernas och lönekartläggningarnas kvalitet och omfattning. Jämställdhetsombudsmannen gav också flera rekommendationer för utveckling av jämställdhetslagens bestämmelser om jämställdhetsplaner och lönekartläggningar.¹⁶²

¹⁶⁰ AjUU 10/2021 rd

¹⁶¹ B 22/2018 rd, s. 50–51.

¹⁶² B 22/2018 rd, s. 49–63 och 123–146 (bilaga 2).

I november 2020 publicerades en undersökning som Statistikcentralen genomfört på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet om användningen, omfattningen och kvaliteten i fråga om jämställdhetsplanerna och lönekartläggningarna på arbetsplatser både inom privata och offentliga sektorn.¹⁶³ Undersökningen genomfördes som en enkätundersökning som riktades på arbetsgivarnas och arbetstagarernas representanter. Det har också utarbetats en redogörelse om främjandet av jämställdhet och likabehandling på högskolor.¹⁶⁴ Resultaten av dessa utredningar är liknande med de iakttagelser som baseras på jämställdhetsombudsmannens tillsynsarbete.

I januari 2019 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en trepartsarbetsgrupp för att granska lönetransparens. Arbetsgruppens arbete återupptogs av en arbetsgrupp för beredning av lagstiftning om lönetransparens som tillsattes i augusti 2020. Arbetsgruppens utkast till regeringens proposition har precis färdigställts när detta skrivs.¹⁶⁵ Propositionen handlar om rätten till löneuppgifter i samband med misstankar om lönediskriminering och lönekartläggningar.

3.7.3 Iakttagelser om jämställdhetsplaner

3.7.3.1 Schemaläggning och sammankoppling med jämställdhetsplaner

Enligt 6 a § i jämställdhetslagen ska en jämställdhetsplan och en lönekartläggning som en del av planen upprättas vartannat år. Lokalt kan dock avtalas att lönekartläggningen görs minst vart tredje år, om en jämställdhetsplan till övriga delar utarbetas varje år.

Enligt jämställdhetsombudsmannens iakttagelser följer man inte alltid tidsschemat för jämställdhetsplanerna trots att största delen av de organisationer som omfattas av förpliktelsen att upprätta en jämställdhetsplan tycks upprätta en jämställdhetsplan.¹⁶⁶ Det faktum att man inte följer tidsschemat för jämställdhetsplaner har också kommit fram i olika utredningar¹⁶⁷. Detta kan delvis orsakas av att de olika alternativen för tidtabellerna för jämställdhetsplaner är svårbegripliga och svåra att följa för många organisationer. Jämställdhetsombudsmannen har också föreslagit att jämställdhetslagen ändras så att det skulle endast finnas en tidtabell för upprättandet av jämställdhetsplaner¹⁶⁸.

En jämställdhetsplan upprättas som en separat plan relativt sällan. Största delen av jämställdhetsplanerna upprättas i samband med likabehandlingsplanen¹⁶⁹. Jämställdhetsombudsmannen har ansett att det kan vara motiverat att utarbeta jämställdhetsplanen och likabehandlingsplanen samtidigt, eftersom båda handlar om att förebygga diskriminering samt att utveckla en jämställd och jämlik arbetsgemenskap¹⁷⁰.

3.7.3.2 Delaktighet av personalens representant

Jämställdhetsplaner ska upprättas i samarbete med personalens representanter. Förarbetena till lagen har betonat personalrepresentanternas faktiska möjligheter att delta i beredningen av planen och att påverka dess innehåll. Representanterna ska delta i en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen, i planeringen och valet av behövliga åtgärder samt i bedömningen av hur tidigare åtgärder har genomförts och av deras resultat¹⁷¹. De ska ha rätt att delta i upprättandet av en jämställdhetsenkät riktad till arbetstagarerna och i olika faser av lönekartläggningen¹⁷².

163 SHM (2020b).

164 Tanhua, I. (2020).

165 SHM (2021).

166 B 22/2018 rd, s. 128.

167 Till exempel SHM (2020b), s. 45, 90; Tanhua, I. (2020), s. 24.

168 B 22/2018 rd, s. 52.

169 B 22/2018 rd, s. 53; SHM (2020b), s. 45–46.

170 B 22/2018 rd, s. 53.

171 RP 19/2014 rd, s. 120.

172 B 22/2018 rd, s. 131.

Möjligheterna för personalrepresentanternas delaktighet tycks in tillgodoses på det sätt som förutsätts i jämställdhetslagen. Personalrepresentanterna deltog i upprättandet av jämställdhetsplanen endast i cirka två tredjedelar av organisationerna, och endast i cirka en tredjedel av organisationerna fick de delta i upprättandet av lönekartläggningen¹⁷³. I värsta fall får personalrepresentanterna bara godkänna den färdiga planen¹⁷⁴. Enligt jämställdhetsombudsmannens iakttagelser kommer det inte alltid fram av jämställdhetsplanerna hur personalens representanter har deltagit i upprättandet av planen.

Jämställdhetsombudsmannen rekommenderar att sättet att genomföra samarbetet med personalrepresentanterna ska behandlas även i jämställdhetsplanen.¹⁷⁵

Arbetsgivarna ska också se till att personalens representanter har tillgång till den nödvändiga informationen vid upprättandet av jämställdhetsplanen och lönekartläggningen. Förslagen av arbetsgruppen för lönetransparens om de löneuppgifter som personalens representanter ska ha tillgång till behandlas närmare under punkt 3.7.5.

3.7.3.3 Det finns utrymme för förbättringar i innehållet av jämställdhetsplanerna

Hos en stor del av organisationer finns det ännu utrymme för förbättringar vad gäller uppfyllandet av de lagstadgade kraven på jämställdhetsplaner och lönekartläggningar. Enligt Statistikcentralens utredning är kartläggningen av arbetsplatsens jämställdhetsläge det krav som oftast blir uppfyllt - enligt jämställdhetsombudsmannens egna iakttagelser uppfylls dock även detta krav bristfälligt. Däremot har förebyggandet av diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck ofta inte beaktats i planerna. Endast var tredje plan innehåller bedömning av hur den tidigare planen har förverkligats.¹⁷⁶ Detta undersökningsresultat motsvarar jämställdhetsombudsmannens iakttagelser.

Enligt jämställdhetsombudsmannens iakttagelser var de åtgärder som inkluderats i jämställdhetsplaner varierande, från införande av nya förfaringsätt till konstaterande av att organisationen följer lagen och att jämställdhet förverkligas i organisationen.¹⁷⁷ Åtgärderna bör baseras på de faktorer som kommit fram vid utredningen av arbetsplatsens jämställdhetsläge. För att de åtgärder som inkluderas i planen verkligen ska främja jämställdheten måste de vara konkreta och realistiska. Det är viktigt att man kan följa upp hur åtgärderna förverkligas och att man har kommit överens om tidtabellen och ansvaren.¹⁷⁸

Jämställdhetsombudsmannen har ansett att det är särskilt viktigt att arbetsgivaren strävar efter att förebygga trakasserier med hjälp av jämställdhetsplanering. Varje arbetsgivare bör ha verksamhetsanvisningar om förebyggande av trakasserier och om utredning av situationer där trakasserier förekommer. Dessa anvisningar bör integreras i jämställdhetsplanen eller så ska det av jämställdhetsplanen framgå att sådana anvisningar existerar och hur arbetstagarna kan hitta anvisningarna. Jämställdhetsombudsmannen anser att denna skyldighet också bör skrivas in i jämställdhetslagen och i bestämmelserna om jämställdhetsplaneringen.¹⁷⁹

173 SHM (2020b), s. 90, 75.

174 SHM (2020b), s. 50, 90.

175 B 22/2018 rd, s. 132.

176 SHM (2020b), s. 90.

177 Även SHM (2020b), s. 91.

178 B 22/2018 rd, s. 54–55, 135.

179 B 22/2018 rd, s. 60.

3.7.3.4 Information om jämställdhetsplanen

Enligt jämställdhetslagen ska personalen aktivt informeras om jämställdhetsplanen och uppdateringen av den. Planen ska vara lättillgänglig för alla arbetstagare. För att fullgöra informationskyldigheten är det inte tillräckligt att behandla ärendet i ett samarbetsorgan tillsammans med personalrepresentanter.¹⁸⁰

Så gott som alla organisationer anger att de informerar personalen om jämställdhetsplanen, men enligt till exempel jämställdhetsbarometern är personalen i regel inte medveten om jämställdhetsplanen eller dess innehåll¹⁸¹. Organisationers informationspraxis är också väldigt varierande. Vissa organisationer informerar om planen på intranätet och personliga e-postmeddelanden, men ibland publicerar man bara en nyhet på intranätet utan någon länk till planen eller uppgift om var planen finns tillgänglig.¹⁸²

Jämställdhetsombudsmannen rekommenderar att jämställdhetsplanen ska innehålla en kommentar om hur personalen har informerats om planen. I uppföljningen av genomförandet av jämställdhetsplanen är det bra att fästa vikt också vid hur informationskyldigheten har fullgjorts¹⁸³. Även arbetsgruppen för lönetransparens föreslår att informationskyldigheten preciseras (se nedan punkt 3.7.5).

3.7.4 Lönekartläggning

3.7.4.1 Omfattningen av lönekartläggningar

Syftet med lönekartläggningen är att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Enligt jämställdhetslagen ska hela personalen omfattas av lönekartläggningen.

I sin tidigare berättelse till riksdagen bedömde jämställdhetsombudsmannen genomförande av lönekartläggningar på arbetsplatser på basis av iakttagelserna från tillsynsarbetet.¹⁸⁴ Ombudsmannen konstaterade att det fanns problem bland annat med valet av de arbetstagargrupper som bildas för lönejämförelser, omfattningen av lönekartläggningarna, granskningen av löneuppgifterna samt analyseringen av löneskillnaderna.

Enligt jämställdhetsombudsmannens iakttagelser hade arbetsgivare ofta lämnat en del av personalen utanför de faktiska lönejämförelserna. Deltidsanställda och visstidsanställda arbetstagare samt arbetstagare i små arbetstagargrupper hade lämnats utanför lönekartläggningen. Att små arbetstagargrupper lämnats utanför lönejämförelser orsakades av oron över att enskilda arbetstagar löneuppgifter kunde bli offentliga. En del av personalen inkluderades endast då man granskade lönerna av alla kvinnor eller män på arbetsplatsen eller när deras löner jämfördes per verksamhetssektor, personalgrupp eller kollektivavtal.¹⁸⁵

I Statistikcentralens utredning konstaterades dock att alla arbetstagargrupper hade inkluderats adekvat i lönekartläggningar. Å andra sidan jämfördes lönerna i vissa organisationer enligt utredningen per kravnivå och arbetsuppgifter och i vissa fall genomfördes lönejämförelserna inom större helheter, såsom per personalgrupp eller kollektivavtal.¹⁸⁶

180 B 22/2018 rd, s. 147.

181 Jämställdhetsbarometern 2017, s. 79–81; SHM (2020b), 68.

182 SHM (2020), s. 68.

183 B 22/2018 rd, s. 147.

184 Se B 22/2018, s. 55–59, 137–145.

185 Ibid., s. 56–58, 140–142.

186 SHM (2020b), s. 76–79.

I lönejämförelser som genomförs inom större helheter buntas arbeten med vitt skilda kravprofiler ihop. Jämställhetsombudsmannen har ansett att det är svårt att bedöma om det förekommer ogrundade löneskillnader för lika och likvärdigt arbete på basis av dylika jämförelser.¹⁸⁷ Därför motsvarar dylika jämförelser inte heller syftet med kartläggningen enligt jämställhetsombudsmannens syn. Jämställhetsombudsmannen har också rekommenderat att bestämmelsen om lönekartläggning förtydligas så att syftet med lönekartläggning beaktas bättre i valet av jämförelsegrupper.

3.7.4.2 Ökad lönetransparens vid lönekartläggningar

För att arbetstagare inte ska uteslutas från lönejämförelser på grund av att de tillhör en liten arbetstagar-grupp rekommenderade jämställhetsombudsmannen i sin tidigare berättelse 2018 bland annat att arbetstagar-nas representanter bör vid upprättande av lönekartläggning vid behov även ha tillgång till löneuppgif-terna av enskilda arbetstagare. Detta innebär inte att individens löneuppgifter skulle också presenteras i den slutgiltiga jämställhetsplan som är tillgänglig för alla arbetstagare.¹⁸⁸ Inom offentlig sektor där lönerna är offentliga kan dessa uppgifter nuförtiden behandlas redan vid upprättandet av lönekartläggningen.¹⁸⁹ Löneuppgifterna av enskilda arbetstagare kan också behövas för att utreda orsakerna till löneskillnaderna.

Arbetsgruppen för lönetransparens 2020-2021 behandlade på basis av statsminister Sanna Marins regeri-ngsprogram rättigheterna av enskilda arbetstagare, hela personalen och personalens representanter och deras faktiska möjligheter att öka sin kännedom om löner och ingripa i lönediskriminering mer effektivt. I praktiken diskuterade arbetsgruppen både utvecklingen av bestämmelserna om lönekartläggning och möj-ligheterna att öka personalens kännedom om löner.

Arbetsgruppen föreslog att arbetsgivare ska vid upprättandet av lönekartläggning för att säkerställa löne-kartläggningens omfattning eller för att utreda orsakerna till löneskillnader ge till personalens represen-tanter de löneuppgifter av enskilda arbetstagare och andra nödvändiga uppgifter som hänför sig till grunderna för fastställande av lön som de begär. Personalrepresentanterna skulle ha tystnadsplikt i fråga om dessa uppgifter.

Arbetsgruppen föreslog också preciseringar till tillgängligheten av jämställsplanen och lönekartläggningar-na för hela personalen. Enligt arbetsgruppens förslag bör jämställsplanen och den lönekartläggning som ingår i den vara fritt tillgänglig för hela personalen.¹⁹⁰ Jämställsombudsmannen anser att dessa ändringsförslag kan stödjas och att de motsvarar syftet av lönekartläggning.

3.8 REKOMMENDATIONER

- Vad gäller anonymt arbetsökande bör det utredas hur jämställsagens bestämmelser om främjande av jämställsheten mellan kvinnor och män samt de meritjämförelser mellan kvinnliga och manliga sökande som förutsätts genom diskrimineringsförbudet kan beaktas.
- Gottgörelsepåföljden bör utvidgas till diskriminering som sker under rekryteringsprocessen före anställningsbeslutet.
- Familjeledighetsreformens effekter på de avlönade familjeledigheterna i tjänste- och arbetskollektivavtalen och kvinnornas och männens ekonomiska ställning ska följas upp.

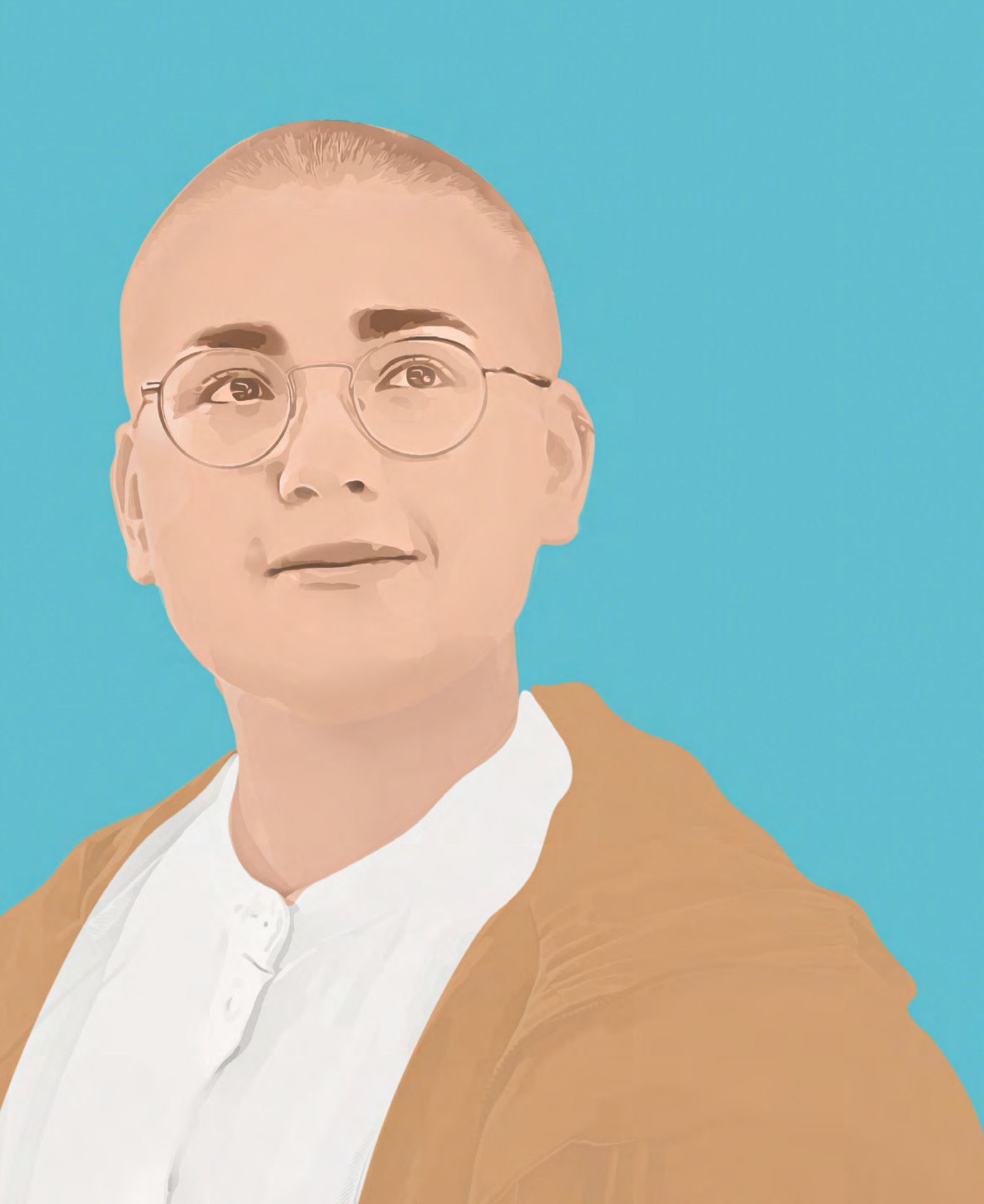
187 B 22/2018 rd, s. 56.

188 B 22/2018 rd, s. 62.

189 RP 19/2014 rd, s. 117.

190 SHM (2021).

- ▶ Det bör övervägas att ändra sjukförsäkringslagen så att en kvinna skulle som grund för betalning välja antingen inkomsterna under 12 månader före graviditeten eller inkomsterna under 12 månader före familjeledigheten.
- ▶ Semesterlagen bör ändras så att graviditetspenningperioden och föräldrapenningperioden inte skulle likställas vad gäller intjänande och beviljande av semester, utan mammorna skulle få en lika lång tid av föräldraledigheten som dagar som är likställda med arbetade dagar som andra föräldrar. Graviditetspenningperioden och föräldrapenningperioden ska inte heller likställas vad gäller beviljande av semester.
- ▶ En ny väntetid bör inte fastställas för en person som erhåller arbetsmarknadsstöd, om orsaken till frånvaron från arbetsmarknaden är familjeledighet.
- ▶ Förebyggande av diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter ska bli en central punkt i jämställdhetspolitiken och effektiva åtgärder ska vidtas för att bekämpa diskrimineringen.
- ▶ Anställningsskyddet för visstidsanställda i samband med graviditet och familjeledigheter ska stärkas. Det skulle vara viktigt att komplettera lagstiftningen om anställningar med bestämmelser som skulle göra det förbjudet att inte förnya visstidsanställningar på grund av graviditet eller familjeledighet eller begränsa dem så att de upphör vid moderskaps-, faderskaps- eller familjeledighetens början.
- ▶ Ansvarsfördelningen mellan uthyrningsföretaget och användarföretaget bör förtydligas för att förebygga diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter när användarföretagets diskriminerande förfarande inverkar på arbetstagarens fortsatta arbete. I dessa fall bör gottgörelseansvaret enligt jämställdhetslagen omfatta användarföretaget.
- ▶ Jämställdhetslagen bör kompletteras med en bestämmelse där det definieras vad som avses med begreppet likvärdigt arbete i jämställdhetslagen.



MÅNGFALDEN AV KÖN

4

4.1 KÖNSIDENTITET OCH KÖNSUTTRYCK I JÄMSTÄLLDHETSLAGEN

Mångfalden av kön och förhindrande av diskriminering mot personer som tillhör könsminoriteter har varit en del av jämställdhetsombudsmannens arbete sedan omkring år 2004. Perspektivet för de mänskliga och grundläggande rättigheterna har betonats starkt i detta arbete.

Kön är ett mångfacetterat fenomen som inte kan reduceras endast till två kön som kan tydligt urskiljas från varandra. Till könsminoriteterna hör exempelvis transpersoner (såsom transkönade, transvestiter, transgenderister och icke-binära) samt interkönade personer.¹⁹¹

Bestämmelser om könsminoriteternas diskrimineringskydd finns i jämställdhetslagen (609/1986). Jämställdhetsombudsmannen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden övervakar efterlevnaden av jämställdhetslagen. Diskriminering på grund av sexuell läggning är förbjuden enligt diskrimineringslagen (1325/2014). Diskrimineringsombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt ansvarsområdena för arbetarskydd vid regionförvaltningsverken övervakar efterlevnaden av diskrimineringslagen.

Sedan 1.1.2015 har det funnits uttryckliga förbud mot diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck i jämställdhetslagen. Ett av jämställdhetslagens syften är att förhindra diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck. Enligt jämställdhetslagens definitioner avses med könsidentitet en persons upplevelse av sin könstillhörighet och med könsuttryck uttryck för kön genom klädsel eller beteende eller på något annat motsvarande sätt. Diskrimineringsförbuden gäller också situationer där en person till sina fysiska könsbestämmande egenskaper inte entydigt är kvinna eller man.

Jämställdhetslagen ålägger också myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck. Denna skyldighet att förebygga diskriminering ska tas i beaktande i arbetsgivarens och läroanstaltens jämställdhetsplaner. Enligt förarbetena till jämställdhetslagen ska integriteten av personer som tillhör könsminoriteter respekteras, och främjande av jämställdheten betyder inte att man börjar utreda människornas könsidentiteter eller könsuttryck.

4.2 DISKRIMINERING AV KÖNSMINORITETER OCH DERAS STÄLLNING I SAMHÄLLET

4.2.1 Positiv utveckling och motkrafter

Den positiva utveckling i könsminoriteternas ställning som jämställdhetsombudsmannen konstaterade i sin berättelse till riksdagen 2018¹⁹² har fortsatt. Saklig information och samhällsdebatt om köns mångfald har ökat. Utöver transkönade personers situation har också situationen av till exempel transgenderister, transvestiter samt icke-binära och interkönade personer blivit mer synlig.

191 THL:s jämställdhetsordlista.

192 B 22/2018 rd, s. 75–89.

Samtidigt har det dock förekommit verksamhet med syfte att ifrågasätta erfarenheterna av personer som tillhör könsminoriteter och mångfalden av kön i allmänhet (bland annat anti-gender-rörelsen). Den positiva utvecklingen kan sakta ned eller även gå bakåt såsom har hänt i Polen och Ungern.¹⁹³ Dessutom blir personer som tillhör könsminoriteter fortfarande alldeles för ofta utsatta för osakligt eller okunnigt bemötande till exempel i arbetslivet, inom social- och hälsovårdstjänsterna, i skolorna och läroanstalterna samt inom idrottstjänsterna. De blir också utsatta för trakasserier och hatretorik.

I Europeiska kommissionens jämställdhetsstrategi för sexuella minoriteter och könsminoriteter 2020-2025 som godkändes i november 2020 har medlemsländerna uppmanats upprätta nationella strategier för jämställdhet av personer som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter. Jämställdhetsombudsmannen anser att det är viktigt att Finland upprättar ett nationellt handlingsprogram för sexuella minoriteter och könsminoriteter.

Jämställdhetsombudsmannen deltar i statsrådets regnbågssamarbetsnätverk med representanter av de olika ministerierna, diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens byråer samt medborgarorganisationer. Genom nätverket har jämställdhetsombudsmannen erhållit och delat information och erfarenheter om könsminoriteternas ställning.

Även forskningsdata om könsminoriteternas ställning i de olika livsområdena behövs. På basis av denna data kan man planera och genomföra reformer som förbättrar könsminoriteternas ställning. Under 2021 har justitieministeriet genomfört en utredning om forskningsdata¹⁹⁴ och en lägesbedömning av hur sexuella minoriteters och könsminoriteters grundläggande och mänskliga rättigheter tillgodoses.¹⁹⁵

4.2.2 Utredning av EU:s byrå för grundläggande rättigheter om hbtqi-personers diskrimineringserfarenheter

EU:s byrå för grundläggande rättigheter FRA publicerade under våren 2020 resultaten av sin enkät som riktades till hbtqi-personer under 2019. Med enkäten undersöktes sexuella minoriteternas och könsminoriteternas erfarenheter av diskriminering och hatbrott (tidigare utredning var från år 2013).¹⁹⁶ Det fanns väldigt stora skillnader mellan EU-länderna. Finlands resultat är bättre än i EU:s genomsnitt och i flera frågor har det skett vissa framsteg i förhållande till den tidigare rapporten. Ett oroväckande resultat för Finlands del är att siffrorna i fråga om trakasserier och våld fortfarande är höga. Dessa fall anmäls också ytterst sällan till myndigheterna.¹⁹⁷ Av de som svarat på enkäten i Finland berättade 31 procent att de hade upplevt diskriminering i olika livsområden under de senaste 12 månaderna. Interkönade personer avvek tydligt från detta, eftersom 70 procent av interkönade personer berättade att de har upplevt diskriminering. Även transpersoner har upplevt mer diskriminering än andra (46 %).¹⁹⁸

4.2.3 Könsminoriteternas ställning i arbetslivet

Jämställdhetsombudsmannen har mottagit få kontakter på grund av misstänkt diskriminering i arbetslivet från personer som tillhör könsminoriteter. Könsminoriteter har fortfarande en väldigt hög tröskel att kontakta myndigheter. De finländska transorganisationerna har emellertid genomfört en enkät år 2016 och under 2021 om diskriminering mot könsminoriteterna och stöd till dem i arbetslivet. Analysen redogjorde för situationen efter reformen av jämställdhetslagen år 2015, då könsidentitet och könsuttryck inkluderades i lagen som diskrimineringsgrunder.¹⁹⁹

193 Minister för nordiskt samarbete och jämställdhet Thomas Blomqvist (2021). Helsingin Sanomat 3.7.2021.

194 JM (2021d).

195 JM (2021a).

196 FRA (2020).

197 JM, meddelande (2020).

198 JM (2021d).

199 Saloheimo, A. (2021).

Resultaten jämfördes med motsvarande enkät som genomfördes år 2016 vars resultat har beskrivits i jämställdhetsombudsmannens förra berättelse till riksdagen.²⁰⁰ Resultaten av den nya enkät som publicerades under 2021 visar att personer som tillhör könsminoriteter fortfarande diskrimineras i arbetslivet i Finland av arbetsgivare, chefer och andra parter som ansvarar för arbetsförhållandena samt av arbetskamrater. Den socioekonomiska ställning som hänför sig till arbetet av dem som besvarat enkäten är också fortfarande tydligt svagare jämfört med den övriga befolkningen. Å andra sidan den positiva och uppmuntrande trend som observerades i samband med enkäten år 2016 verkar ha förstärkts i arbetslivet.

Europeiska rådets enhet för sexuell läggning och könsidentitet (SOGI) övervakar efterlevnaden av rådets rekommendation för åtgärder mot diskriminering i medlemsländerna.²⁰¹ SOGI:s nyaste rapport betonar betydelsen av utbildning och ökad korrekt information samt god praxis på arbetsplatserna. Alla aktörer inom arbetslivet bör för sin del främja mångfald och skapa förfaringssätt med vilka man kan försäkra sig om att arbetsplatserna är säkra för alla oberoende av könsidentitet och sexuell läggning.²⁰²

4.2.4 Presumtioner om diskriminering som mottagits av jämställdhetsombudsmannen

Jämställdhetsombudsmannen har fått information genom klagomål och andra kontakter om situationer där personer som tillhör könsminoriteter blir diskriminerade eller där deras situation inte har beaktats i lagstiftningen och olika praxisar. Ibland är det svårt att urskilja diskriminering från andra missförhållanden som personer som tillhör könsminoriteter möter.

I jämställdhetsombudsmannens förra berättelse till riksdagen²⁰³ har man berättat om kontakter om diskriminering av personer som tillhör könsminoriteter som jämställdhetsombudsmannen mottagit under 2010-2018 (fram till 30.9.2018). Uppgifterna för tiden 2018-2021 finns nedan.



Figur 2: Skriftliga presumtioner om diskriminering som anhängiggjorts hos jämställdhetsombudsmannen 2018-2021.

200 B 22/2018 rd, s. 81–82.

201 CM/REC(2010)5.

202 Council of Europe (2021).

203 B 22/2018 rd, s. 79–81.

Jämställdhetsombudsmannen har kontaktats av personer som tillhör könsminoriteter även via rådgivningstelefonen. Antalet telefonkontakter har varit ungefär detsamma som antalet skriftliga kontakter, och innehållen i dessa kontakter har också motsvarat innehållen i de skriftliga kontakterna.

Utöver presumtioner om diskriminering har jämställdhetsombudsmannen tagit emot begäranden om information bland annat av myndigheter, arbetsgivare och läroanstalter. Jämställdhetsombudsmannen har fört fram synpunkter som förknippas med könsminoriteternas ställning i sina utlåtanden till myndigheter och riksdagen samt betonat att i samband med bedömningen av könsrelaterade konsekvenser ska man också beakta konsekvenserna för könsminoriteterna.

4.3 MÅNGFALDEN AV KÖN I LAGSTIFTNINGEN OCH SERVICE

4.3.1 Rekommendationerna i jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018

I sin förra berättelse till riksdagen 2018 gav jämställdhetsombudsmannen omfattande bakgrundsinformation om missförhållandena i könsminoriteternas ställning och gav rekommendationer för att åtgärda dem.²⁰⁴

JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNENS BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN 2018: rekommendationer som gäller könsminoriteter

1. Translagens krav på avsaknad av fortplantningsförmåga som en förutsättning för fastställande av könstillhörighet slopas.
2. Juridiskt fastställande av könstillhörighet ska avskiljas från medicinsk diagnostisering och behandling. Samtidigt ska tillgången till medicinsk behandling för personer som upplever könskonflikt och som behöver behandling garanteras som en del av den offentliga hälso- och sjukvården.
3. Könsorganskirurgi på interkönade barn som är medicinskt omotiverad ska upphöra.

Dessutom fäste jämställdhetsombudsmannen uppmärksamhet på mobbning och trakasserier som barn och unga som tillhör könsminoriteter blir utsatta för. Barn och ungas situation har också behandlats i diskussioner om åldersgränsen för juridiskt fastställande av kön och den fysiska självbestämmanderätten av interkönade barn. I denna berättelse behandlas barn och ungas situation också i avsnittet om skolor och läroanstalter.

Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga i den nuvarande translagen och behandlingspraxisen för interkönade barn kränker den personliga integriteten av transpersoner och interkönade personer. Den nuvarande lagstiftningen tar över lag inte tillräcklig hänsyn vid interkönade personer, transgenerister och ställningen av minderåriga personer.

4.3.2 Revidering av translagstiftningen

Jämställdhetsombudsmannens rekommendationer som beskrivits ovan har beaktats i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 2019.²⁰⁵ Det praktiska genomförandet har planerats ske i samband med revideringen av translagstiftningen. En tjänstemannaarbetsgrupp har tillsatts att bereda revideringen av translagen och en arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering har tillsatts för tiden 1.6.2021-31.1.2022. Jämställdhetsombudsmannen har en representant i arbetsgruppen för uppföljning och utvärdering.

²⁰⁴ B 22/2018 rd, s. 75–89.

²⁰⁵ SR (2019). Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering.

Enligt arbetsgruppens uppdrag kommer kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga att slopas med revideringen och medicinska behandlingar avskiljas från fastställandet av en persons juridiska könstillhörighet. Med revideringen stärks också självbestämmanderätten av interkönade barn och kosmetisk, icke-medicinsk könsorganskirurgi på små barn slopas. I samband med revideringen upprättas även förslag till hur det ska föreskrivas om föräldraskap för personer vars juridiska könstillhörighet fastställts och hur socialskyddslagstiftningen ska tillämpas.

Jämställdhetsombudsmannen konstaterar att målsättningen om respekten för självbestämmanderätten förutsätter att personerna har adekvat information om de rättsliga följderna av fastställandet av den juridiska könstillhörigheten och beslutet om det (till exempel hur dessa påverkar värnplikten och föräldraskapet). Dessutom ska personerna känna till att fastställandet av den juridiska könstillhörigheten och eventuella könskorrigeringar är oberoende av varandra. Fastställandet av den juridiska könstillhörigheten garanterar inte att man beviljas könskorrigeringar.

När juridiskt fastställande av könstillhörighet avskiljs från medicinsk diagnostisering och könskorrigeringar är det viktigt att se till att de som behöver könskorrigeringar på grund av en könkonflikt har tillgång till tillräckliga, adekvata och tillgängliga hälsovårdstjänster och psykosocialt stöd för dem som önskar det. Kompetensen i frågor om mångfalden av kön ska försäkras för yrkespersoner i olika branscher genom deras grundläggande utbildning och fortbildning.

Jämställdhetsombudsmannen anser att det är viktigt att det inte ska avgöras i tillämpningspraxisen huruvida den eventuella utredning som krävs för fastställandet av den juridiska könstillhörigheten är pålitlig eller tillräcklig, utan att praxisen är så enhetlig som möjligt och utredningens innehåll fastställs i lagen.

Enligt jämställdhetsombudsmannens syn ska också minderåriga beaktas vid revideringen av translagstiftningen. Beredningen ska fokusera på mänskliga rättigheter och barnets rättigheter. Lagstiftningen ska ta hänsyn till barnets bästa och personlig integritet samt barnets ålder och utvecklingsnivå.

4.3.3 Vårdpraxisen för behandling av interkönade barn

Icke-brådskande medicinska åtgärder (operationer, hormonbehandlingar, andra åtgärder som påverkar könskaraktäristika) genomförs fortfarande på interkönade barn utan informerat samtycke. Jämställdhetsombudsmannen har framfört att medicinskt onödig könsorganskirurgi på interkönade barn ska upphöra. Också i rapporten av den av social- och hälsovårdsministeriet tillsatta arbetsgruppen, Vaihtoehtoiset sääntelymallit sukupuolivähemmistöjen oikeudellisen aseman järjestykseksi (Alternativa regleringsmodeller för att organisera juridisk status för könsminoriteterna),²⁰⁶ konstateras att den nuvarande situationen av interkönade barn strider mot patientlagen (785/1992), men samtidigt anser man att den nuvarande lagstiftningen räcker till att trygga rättigheterna av interkönade barn och betonar behovet att effektivisera tillsynen av behandlingspraxis. Tillsynen fokuserar dock ofta på bedömningar och ansvarstilldelning i efterhand. Jämställdhetsombudsmannen anser att rättskränkningar av interkönade barn framför allt ska förebyggas så effektivt som möjligt. Detta kan kräva ändringar i lagstiftningen.

Rättskränkningar av interkönade barn ska framför allt förebyggas så effektivt som möjligt.

²⁰⁶ SHM (2020b).

Jämställdhetsombudsmannen vill fästa uppmärksamhet vid Europarådets konvention angående skydd av de mänskliga rättigheterna och människans värdighet med avseende på tillämpningen av biologi och medicin (biomedicinkonventionen, Oviedokonventionen)²⁰⁷, som är tillämplig också för bedömning av vårdpraxisen för interkönade barn. Enligt konventionen kan åtgärd inom hälso- och sjukvårdens område endast företas efter det att den berörda personen har givit fritt och informerat samtycke därtill. Om personen inte förmår ge sitt samtycke, kan åtgärden i regel genomföras endast om den är till direkt nytta för den berörda personens hälsa. Om en minderårig person enligt lag inte kan ge sitt samtycke till åtgärder, kan åtgärden endast genomföras med bemyndigande av hans eller hennes företrädare eller av en myndighet eller en person eller en instans som lagen föreskriver. Den minderåriges uppfattning ska beaktas i den mån det är möjligt med hänsyn till den minderåriges ålder och mognadsgrad.

Icke-brådskande medicinska åtgärder ska inte genomföras på interkönade barn förrän barnet har möjlighet att ge sitt informerade samtycke till åtgärden. Tillgodoseendet av rättigheterna bör tryggas genom reglering på lagnivå.

4.3.4 Fastställd könstillhörighet och föräldraskap

I samband med revideringen av translagstiftningen är avsikten att också behandla föräldraskapet av personer som fastställt sin juridiska könstillhörighet. Jämställdhetsombudsmannen har ansett att fastställandet av den juridiska könstillhörigheten inte bör försvåra erkännandet av föräldraskapet eller förhindra fertilitetsbehandlingar. I sina utlåtanden för beredningen av föräldraskapslagen²⁰⁸ framhöll jämställdhetsombudsmannen också synpunkter som hänför sig till föräldraskapet av personer som fastställt sin juridiska könstillhörighet. I regeringens proposition (RP 132/2021) beaktades jämställdhetsombudsmannens syn om att en person som fastställt sin könstillhörighet som kvinna ska ha möjlighet till fastställande av faderskap oberoende av tidpunkten för fastställandet av könstillhörigheten. I sina utlåtanden konstaterade jämställdhetsombudsmannen också att personer som fastställt sin könstillhörighet bör även ha möjlighet att ändra föräldrabenämningen (far/mor) så att den motsvarar personens fastställda kön. Situationen för personer som fastställt sin könstillhörighet ska beaktas vid tillhandahållandet av fertilitetsbehandlingar. Till exempel fastställande av könstillhörigheten till man bör inte förhindra fertilitetsbehandlingar om den person som behöver sådana behandlingar har en livmoder.

Fastställande av den juridiska könstillhörigheten bör inte förhindra erhållandet av fertilitetsbehandlingar.

4.4 MÅNGFALDEN AV KÖN I UTRYMMEN OCH TJÄNSTER SOM ÄR INDELADE ENLIGT KÖN

Enligt rapporten från den av social- och hälsovårdsministeriet tillsatta arbetsgruppen för revidering av translagen från 2020 finns det nuförtiden ringa lagstiftning där kön har betydelse.²⁰⁹ Utöver jämställdhetslagen inkluderar sådan lagstiftning bland annat värnpliktslagen (1438/2007) samt olika lagar, förordningar och beslut som handlar om kläder samt separata utrymmen för kvinnor och män, såsom tvätt-, omklädnings- och viloutrymmen samt toalettutrymmen. Kön har betydelse också i föreskrifterna om föräldraskap och fertilitetsbehandlingar. Enligt translagen (563/2002) ska den fastställda könstillhörigheten gälla vid tillämpningen av annan lagstiftning, om inte något annat föreskrivs.

207 FördrS 23/2010.

208 TAS 180/2021 och TAS 506/2021.

209 SHM (2020b).

Utrymmen som indelats enligt kön och klädsel är frågor som sällan regleras genom lagstiftning, men ingår i vardagen av största delen av befolkningen i skolor, på arbetsplatser, vid fritidsintressen och i tjänster. Enligt jämställdhetsombudsmannens syn bör man vid revideringen av lagstiftningen fästa uppmärksamhet vid vad de olika indelningarna enligt kön grundar sig på och på vilken nivå det bör föreskrivas om eventuell olika behandling.

Enligt jämställdhetslagen utgör sådant förfarande av en tjänsteleverantör diskriminering där personer försätts i ofördelaktigare ställning på grund av kön, könsidentitet eller könsuttryck. Enligt lagen är det dock tillåtet att tillhandahålla tjänster uteslutande eller främst till personer av ett kön, om tillhandahållandet motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga. Denna bestämmelse i jämställdhetslagen grundar sig på EU:s direktiv om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (Rådets direktiv 2004/113/EG), där det uttryckligen konstateras att skillnader i behandling av kvinnor och män kan godtas om de motiveras av skäl som rör privatliv och anständighet.

Jämställdhetsombudsmannen kontaktas regelbundet om betydelsen av kön, könsidentitet och könsuttryck till exempel i omklädnings- och tvättutrymmen och tjänster som separerats enligt kön. Jämställdhetslagen särskiljer dock inte skäl som rör privatliv och anständighet som grunder för att olika behandling kan godtas, och jämställdhetsombudsmannen har bedömt enskilda situationer från fall till fall på basis av kundkontaktarna. I sina utlåtanden har jämställdhetsombudsmannen konstaterat bland annat att eftersom transpersoners fysiska och utseendemässiga könskaraktiska eller könsuttryck kan avvika från det som anses vara genomsnittligt, behöver varje fall bedömas separat för att hitta det bästa och icke-diskriminerande förfarings sättet. Det juridiska könet i sig är inte alltid den avgörande faktorn vid bedömningen²¹⁰. Å andra sidan är det klart att även transkvinnorna är kvinnor och transmän är män. I samband med revideringen av translagstiftningen bör man upprätta riktlinjer för hur könsångfalden beaktas i utrymmen och tjänster som indelats enligt kön.

Riktlinjer bör upprättas på lagnivå hur mångfalden av kön beaktas i utrymmen och tjänster som indelats enligt kön.

4.5 REKOMMENDATIONER

- ▶ Icke-brådskande medicinska åtgärder ska inte genomföras på interkönade barn förrän barnet har möjlighet att ge sitt informerade samtycke till åtgärden. Tillgodoseendet av rättigheterna bör tryggas genom reglering på lagnivå.
- ▶ Fastställande av den juridiska könstillhörigheten bör inte förhindra erhållandet av fertilitetsbehandlingar.
- ▶ Riktlinjer bör upprättas på lagnivå hur mångfalden av kön beaktas i utrymmen och tjänster som indelats enligt kön.

210 TAS 295/2019 och TAS 1/2021.



KÖNSRELATERAT VÅLD, HATRETORIK OCH TRAKASSERIER

5

5.1 FRÅN AMBITIÖSA TEXTER TILL FUNGERANDE PRAXIS

För att Finland ska vara ett tryggare och mera jämställt land än i nuläget för alla oberoende av kön bör våld, hatretorik och trakasserier behandlas ur ett könsperspektiv. Förståelsen för att våld, hatretorik och trakasserier har en könsrelaterad karaktär är en förutsättning för att man på ett effektivt sätt ska kunna bekämpa olika former av våld och missbruk av en dominerande ställning i anknytning till det.

I sin föregående berättelse 2018 fäste jämställdhetsombudsmannen uppmärksamhet vid förekomsten av trakasserier och hatretorik, behovet av information, bristerna i lagstiftningen och vikten av att motarbeta våld riktat mot kvinnor. Jämställdhetsombudsmannen rekommenderade bland annat att en övergripande utvärdering görs av strafflagen och straffrättsystemet samt att dessa utvecklas med målet att minska hatretorik och våld riktat mot kvinnor. Enligt jämställdhetsombudsmannen bör lagstiftningen utvecklas så att den identifierar könsrelaterad hatretorik och brott som grundar sig på kvinnohat. Det bör exempelvis utredas om könet, könsidentiteten och könsuttryck bör införas i brottsrekvisitet för hets mot folkgrupp. Jämställdhetsombudsmannen föreslog dessutom att bedömningen av kapitel 20 i strafflagen om sexualbrott görs ur ett könsperspektiv och att brottsrekvisitet för våldtäkt ändras så att det grundar sig på avsaknad av samtycke.

I statsminister Sanna Marins regeringsprogram och regeringens jämställdhetsprogram 2020-2023 omnämns våld mot kvinnor på flera ställen. I synnerhet inom justitieministeriets förvaltningsområde har ett flertal lagstiftnings- och utredningsprojekt inletts. Av dessa är en del ett svar på jämställdhetsombudsmannens rekommendationer i föregående berättelse.²¹¹ Även statsrådets kommande jämställdhetspolitiska redogörelse innehåller ett ambitiöst mål för Finland att bli ett land där våldet i nära förhållanden har minskat betydligt

Könsrelaterat våld

Med könsrelaterat avses att ett fenomen påverkar olika kön på olika sätt.

Våldet är könsrelaterat, det vill säga att det visar sig som ett olikartat fenomen hos män och kvinnor vid granskning av exempelvis hur allmänt våldet är, dess former, motiv, offer och utövare.

211 Se SS 22/2018 rd s. 107. För lagstiftningsprojektens del pågår det exempelvis en totalreform av sexualbrottslagstiftningen, beaktandet av könet som grund för hårdare straff och förtydligande i strafflagen av att könsstympning är straffbart. Till de pågående projekten hör bland annat en utvärdering av förlikning vid besöksförbud och närståendevåld samt utredning av händelseförloppet vid kvinnodrån i parförhållanden.

och där ingen dör eller förlorar sin hälsa som offer för könsrelaterat våld.²¹² Det är viktigt att det som skrivits och målsättningarna överförs i praktiken, lagstiftningsreformerna genomförs och en utvärdering görs av reformernas påverkan. Likaså bör tillräckliga ekonomiska resurser reserveras för arbetet med bekämpning av våldet.

Enligt offerforskning på både nationell nivå och EU-nivå är våldsformerna och förekomsten av våld starkt fördelade enligt kön.²¹³ I Finland är majoriteten av våldet våld mellan män och en betydande andel av dödligheten genom brott mot liv i Finland anknyter till marginaliseringen av män och problemanvändning av alkohol eller andra rusmedel.²¹⁴ Jämställdhetsombudsmannen har föreslagit att riskerna för marginalisering och fattigdom samt effekterna av dem ska granskas ur ett könsperspektiv.²¹⁵ Vid förebyggandet och ingripandet i marginalisering och våld bör man identifiera det könstypiska beteendet, lösa upp skadliga könsstereotyper och beakta det eventuella behovet av könsensitiva åtgärder.

5.2 BESTÅENDE STRUKTURER KRÄVS FÖR BEKÄMPNING AV VÅLD MOT KVINNOR

Jämställdhetsombudsmannen anser våld mot kvinnor vara ett av de allvarligaste människorättsproblemen i Finland. Riksdagen godkände med anledning av jämställdhetsombudsmannens berättelse år 2018 en ståndpunkt, där den förutsatte att statsrådet utreder bland annat möjligheterna att utse ett oberoende organ för uppföljning och bedömning av verkställigheten av förpliktelserna i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) och vid behov bereder anknutna lagstiftningsändringar (RSk 49/2018 rd). I anknytning till detta gav regeringen i slutet av 2021 en proposition till riksdagen om en självständig rapportör om våld mot kvinnor.²¹⁶ Rapportörens uppgift är att på ett övergripande sätt följa med våld mot kvinnor och våld i hemmet, hur den nationella lagstiftningen fungerar och hur de internationella förpliktelserna förverkligas. Rapportören bevakar dessutom och de åtgärder som vidtas för förebyggande av våld mot kvinnor och våld i hemmet. Gällande våld i hemmet täcker rapportörens uppdrag alla typer av våld oberoende av vilket kön offret har. Bestämmelserna om rapportören infördes i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) och de trädde i kraft 1.1.2022.

Jämställdhetsombudsmannen anser att våld mot kvinnor i och med inrättandet av uppgiften som rapportör bättre identifieras som ett nationellt fenomen, som en könsrelaterad kränkning av mänskliga rättigheter och ett könsrelaterat jämställdhetsproblem. Jämställdhetsombudsmannens uppfattning är att rapportören, om han eller hon lyckas med sin uppgift, bidrar till minskat våld mot kvinnor i Finland.²¹⁷

Kvinnans särskilda ställning och genussensitivitet är nödvändiga i åtgärderna mot våld för att våldet ska kunna bekämpas och offren effektivt eskyddas. Könet bör uppfattas i ett vidare perspektiv än endast som individens personliga egenskap och identitet. Till exempel enligt definitionerna i Istanbulkonventionen avses med genus de socialt konstruerade roller, beteenden, aktiviteter och attribut som ett visst samhälle anser passande för kvinnor respektive män. Med könsrelaterat våld mot kvinnor avses för sin del våld som riktas mot en kvinna på grund av att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt.²¹⁸

212 Förhandsinformation.

213 FRA (2014); THL: <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-tila/vakivalta-ja-hairinta/sukupuolistuneen-vakivallan-yleisyys>; se också Alaattinoğlu, D. – Kainulainen, H. – Niemi, J. (2020), s. 45.

214 VNS 4/2021 rd.

215 TAS 437/2021.

216 RP 123/2021 rd.

217 TAS 481/2021 och TAS 44/2021.

218 Artikel 3 i Istanbulkonventionen.

Våld mot kvinnor

avser ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor och avser varje fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang.

Artikel 3 i Istanbulkonventionen

Jämställdhetsombudsmannen betonar att man i arbetet med att förebygga brott bör bedöma olika faktorer som exponerar för våld och som ökar sårbarheten. Våld är inte enbart genusrelaterat utan kopplas också till andra sociala kategorier såsom ålder, klass och etnicitet. Det är exempelvis känt att kvinnor med funktionsnedsättning är mera utsatta för sexuellt våld och utnyttjande.²¹⁹ Därför anser jämställdhetsombudsmannen det vara viktigt att det intersektionella perspektivet beaktas också i arbetet med förebyggande av våld.

Staten har en internationellt rättslig skyldighet grundad på människorättsdoktrinen att effektivt skydda kvinnor mot våld.²²⁰ Statens ansvar framhävs i fall med brutalt våld. Det här har konstaterats i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW-konventionen), i ställningstaganden av CEDAW-kommittén, som utövar tillsyn över konventionen samt i Istanbulkonventionen. Europeiska människorättsdomstolen har också konstaterat att myndigheterna har en aktiv skyldighet att agera vid bedömning av risken och hotet i anknytning till allas rätt till liv och personlig säkerhet. Brytningspunkten för den internationella utvecklingen kan anses vara 1990-talet då man inom FN behandlade och medgav att de internationella människorättsavtalen och arbetet med tolkningen av dem av tradition framför allt har skyddat männen och deras mänskliga rättigheter. De former av våld som kvinnor typiskt utsätts för blev däremot ofta ostraffade och inga åtgärder krävdes av staterna att ingripa i att ingen bestraffning gavs.²²¹

Våld mot kvinnor, inklusive grovt våld som leder till döden i nära relationer är fortfarande alarmerande vanligt i Finland.²²² Av de vuxna kvinnor som föll offer för ett brott mot liv under de senaste åren bragdes 60 % om livet av sin make, partner eller tidigare partner, medan motsvarande andel av de manliga offren endast var åtta procent.²²³ Även i jämförelse med de övriga EU-länderna är andelen kvinnor som dödats i ett parförhållande i förhållande till samtliga brott mot liv anmärkningsvärt stor.²²⁴ Det är känt att exem-

219THL: <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/vammaisuus-yhteiskunnassa/vakivalta-ja-vammaisuus/millaista-vammaisiin-ihmisiin-kohdistuva-vakivalta-on>.

220 UN Women: <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/global-norms-and-standards>.

221 CEDAW-kommitténs allmänna kommentar nr 19 (1992); Vienna Declaration and Programme of Action, 25.6.1993; deklARATIONEN och världskonferensen i Beijing, 15.9.1995.

222 FRA 2014, nu samlar Statistikcentralen in data för ett omfattande forskningsprojekt kring könsrelaterat våld, se <https://tilastokeskus.fi/keruu/th/>.

223 Brottsstatistiken 2019, s. 18.

224 Se EIGE (2017b), s.5. Exempelvis 2017 var andelen kvinnor som dödats av sin nuvarande partner eller en tidigare partner näst högst bland sammanlagt 15 medlemsländer.

pelvis risken för allvarligt våld och död genom våld i hemmet ökar vid skilsmässa.²²⁵ Jämställdhetsombudsmannen betonar därför vikten av ett riksomfattande och systematiskt riskbedömningsystem för att man ska lyckas minska på exempelvis det brutala våldet med dödlig utgång i närståendeförhållanden.²²⁶

För tillfället har Finland två nationella politiska program för förebyggande av våld mot kvinnor: programmet för bekämpning av våld mot kvinnor 2020-2023²²⁷ i enlighet med statsminister Sanna Marins regeringsprogram och -period samt planen för genomförande av Istanbulkonventionen 2022-2025. (NAPE) kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet ansvarar för den första av dessa. NAPE är ett sammanjämningsorgan för statsrådets åtgärder och det grundar sig på statsrådets förordning²²⁸. I den nya bestämmelsen om de uppgifter gällande förebyggande av våld riktat mot kvinnor som rapportören har konstateras det att både rapportören och NAPE har befogenhet att följa upp och utvärdera de nationella principerna och åtgärderna i enlighet med Istanbulkonventionen.²²⁹

Det av justitieministeriet samordnade programmet för förebyggande av våld mot kvinnor är såväl gällande åtgärderna, de deltagande förvaltningsområdena som också i fråga om tidsspannet mera inskränkt än NAPE:s arbete och planen för genomförandet av Istanbulkonventionen. Bekämpningsprogrammet kan anses komplettera NAPE:s arbete och det övriga arbetet mot våld. Det genomsyrande temat för bekämpningsprogrammet är förebyggande. För myndigheternas del koncentrerar sig bekämpningsprogrammet på förundersöknings- och straffprocesserna samt utveckling av kompetensen hos brottpåföljdssektorns myndigheter samt det arbete som utförs med dem som utför våldshandlingarna. Av våldsformerna ingår hedersvåld och digitalt våld i programmet.²³⁰

Tidsbundna projekt och handlingsprogram är inte tillräckliga. Genomförandet av Istanbulkonventionen och arbetet med förebyggande av våld mot kvinnor kräver långsiktig verksamhet som överskrider regeringsperioderna och förvaltningsområdesgränserna. I sin föregående berättelse påpekade jämställdhetsombudsmannen att tillräckliga resurser ska tryggas för det våldsförebyggande arbetet och att regionerna och den lokala nivån ska inkluderas i samordningsarbetet.²³¹ Strukturerna för ett multidisciplinärt, könsbeaktande förebyggande av våld bör förankras såväl på riksnivå som också inom de nya välfärdsområdena och kommunerna.²³² Strukturerna bör vara tvärsektoriella och bestående. Senast nu när lagstiftningen i reformen av social- och hälsovården har godkänts i riksdagen är det dags att tänka på de nya välfärdsområdenas roll i det våldsförebyggande arbetet. De regionala strukturerna för förebyggande av våld bör ges ett sådant stöd att den gemensamma verksamheten är samordnad och systematisk. En tillräcklig genusmedveten kompetens och sakkunskap om våld och arbetet med att förebygga våld bör tryggas på alla nivåer i verksamheten.²³³

5.3 HATRETORIK, ÄNDRINGAR I STRAFFLAGEN OCH GENUS

Under den här regeringsperioden har det skadliga i hatretorik tagits på allvar. Enligt regeringsprogrammet ska sådana åtgärder inom ramen för stärkandet av civilsamhället vidtas med vilka man i högre grad än i nuläge systematiskt ingriper i trakasserier, hot eller att någon görs till måltavla. Det här målet får

225 Nikupeteri, A. - Lappi, C. - Lohiniva-Kerkelä, M. - Kauppi, A. - Laitinen, M. (2017), s. 290–309, se EIGE:s webbplats om dödade kvinnor (femicides), inklusive dödlighet i parförhållande och riskfaktorer för det.

226 T.ex. för tillfället MARAK, en multiprofessionell metod för riskbedömning av våld i parförhållanden och stöd till offret, inte en riksomfattande eller lagstadgad skyldighet för myndigheterna.

227 JM (2020a).

228 Se förordningen.

229 Lagen om diskrimineringsombudsmannen 3 § 1 mom. 7 punkten.

230 JM (2020a).

231 B 22/2018 rd, s. 106–107.

232 Se också artikel 18 i Istanbulkonventionen och Grevios rekommendation nr 17 och SHM (2019b).

233 Exempelvis THL (2008) har skrivit identifiera, skydda och handla rekommendationer för arbetet med förebyggande av våld i nära relationer. På kommunal och regional nivå kunde dessa rekommendationer, där genomförandet än så länge har blivit på hälft i kommunerna, beaktas.

stöd i en ändring av strafflagen där rätten att väcka åtal för olaga hot utvidgades.²³⁴ Olaga hot lyder under den allmänna åklagaren, om hotet riktat sig mot en person på grund av personens arbetsuppgift och gärningsmannen inte är anställd hos samma arbetsgivare. Åklagaren får i fortsättningen även väcka åtal för olaga hot om gärningen har riktat sig mot personen på grund av personens offentliga förtroendeuppdrag. Jämställdhetsombudsmannen bedömer att reformen kan minska strävan efter att försöka tysta kvinnorna från att delta i samhällsdebatten.²³⁵ Enligt undersökningar utsätts kvinnor för en större mängd sexistisk hatretorik och exempelvis kvinnor som är journalister, forskare och politiker utsätts oftare än män för hot om sexuellt färgade brott.²³⁶

Nu har hatretorik som fenomen erkänts och man har förstått att den är könsrelaterad.²³⁷ Erfarenheterna av att ha råkat ut för hatretorik och effekterna av detta följs upp.²³⁸ Hatretoriken anknyter intimt till digitalt våld och trakasserier samt de nya fenomenen i den digitala miljön, av typ att välja ut någon som måltavla. I sin föregående berättelse rekommenderade jämställdhetsombudsmannen att genusperspektivet bör beaktas i allt samarbete mellan myndigheterna kring hatretorik och hatbrott. Det är alltså viktigt att försäkra sig om att information, forskning, handlingsprogram och andra åtgärder i anknytning till dessa fenomen fortlöpande och systematiskt granskas ur genusperspektivet.

Justitieministeriet startade 2021 det tvååriga projektet Kompetenta, som syftar till att effektivisera arbetet mot hatbrott och trakasserier. Inom ramen för projektet planläggs det ett kompetenscenter för arbetet mot hatbrott och diskriminering och testas centrets verksamheter. Jämställdhetsombudsmannen stöder stärkandet av kompetensen och effektiviseringen av informationsutbytet och -insamlingen. Om ett kompetenscenter för hatbrott grundas i Finland bör man försäkra sig om att sakkunskapen täcker ett stabilt genusmedvetet angreppssätt mot trakasserier och hatbrott.

Ur jämställdhetsperspektiv bör också reformen av strafflagen, där könet infördes som skärpningsgrund i 6 kap. 5§, anses vara betydande.²³⁹ I slutet av 2021 lämnade regeringen en proposition till riksdagen där det föreslås att könet läggs till som ett uttryckligt motiv till att brott begås. Bestämmelsen gäller så kallad hatpåverkan och kan tillämpas på olika slags brott. Lagändringen motiveras med det samhälleliga behovet av att betona det klandervärda med i synnerhet sådana handlingar som gäller sexuellt färgade trakasserier, hot mot och kränkning av kvinnors intimitet. Å andra sidan vill man bevara det könsneutrala språket i strafflagen, vilket betyder att skärpningsgrunden kan tillämpas också på brott mot män i de fall då det drivande motivet är hat mot män.

Jämställdhetsombudsmannen stöder lagändringen, men anser förslaget vara för snävt ur jämställdhetsperspektiv och med beaktande av Finlands skyldigheter gällande de mänskliga rättigheterna.²⁴⁰ Den föreslagna lagändringen beaktar inte fullt ut förpliktelserna enligt Istanbulkonventionen. För det första innehåller Istanbulkonventionen bestämmelser om graverande grunder i den materiella straffrätten och den kräver bland annat att konventionsstaterna i den nationella lagstiftningen beaktar ett brott utfört i en nära relation som graverande grund. Våld som sker i nära relationer faller utanför den nu föreslagna skärpningsgrunden. Regeringens proposition fastställer inte att motiven för våld i parrelationer av typ problem i parrelationen, svartsjuka och hämnd är könsrelaterade och att det därför är utmärkande att kvinnorna är offer för våldet i parrelationer.

234Lagen om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen (698/2021) trädde i kraft den 1 oktober 2021.

235TAS 226/2020.

236Knuutila, A. – Kosonen, H. – Saresma, T. – Haara, P. – Pöyhtäri, R. (2019); Nordiska ministerrådet (2021).

237T.ex. Justitieministeriets Fakta mot hat projekt 2019-2021, projektets slutrapport 2021; IM (2019).

238Jämställdhetsbarometern 2017; Ollus, N. et al (2019).

239RP 7/2021 rd, behandlingen pågår i riksdagen i januari 2022. De i bestämmelsen redan nämnda motiven är ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning. Slutet av bestämmelsen anger dessutom ”eller utifrån ett annat motiv som är jämförbart med dessa”.

240TAS 340/2020 och TAS 525/2021.

Utöver ändringarna i skärpningsgrunderna har det övervägts ändringar i brottsrekvisitet för hets mot folkgrupp, så att könet skulle läggas till som en del av brottsbeskrivningen. I en omfattande utredning på inrikesministeriet rekommenderades det ändringar i brottsrekvisitet.²⁴¹ I regeringens proposition tillbakavisades möjligheten att föreskriva om detta genom en hänvisning till att bestämmelsen avser att skydda de sårbara folkgrupper som är i minoritetsställning eller annars i behov av särskilt skydd. Sexism och kvinnornas traditionellt underordnade ställning kunde dock såsom rasism och rasistiska brott behandlas som ett strukturellt problem i samhället. Inte heller könets betydelse som etablerad och i stor omfattning förbjuden diskrimineringsorsak beaktades i lagförslaget. Det faktum att kvinno- och manskönet inte är en faktor som definierar en minoritetsgrupp anser jämställdhetsombudsmannen inte vara en tillräcklig grund tillbakavisning av en ändring i strafflagen på denna punkt.

I den föregående berättelsen som jämställdhetsombudsmannen gav till riksdagen konstaterades det dessutom att man förutom könet också bör inkludera könsidentiteten och könsuttryckande som skärpningsgrund. Den nu föreslagna ändringen i 6 kap. 5 § i strafflagen innehåller inga sådana uttryckliga hänvisningar.²⁴² Den i motiveringarna presenterade uppfattningen att termen kön i strafflagen endast hänvisar till kvinnor och män, medan hat riktat mot personer som hör till könsminoriteterna också i fortsättningen ska anses vara ”annat” därmed jämförbart motiv står i strid med de begrepp som kopplas till rätten till icke-diskriminering och könet.²⁴³ I förarbetet 2010 till bestämmelsen om hatmotiv i strafflagen konstaterades det att man med de grupper som omnämns i bestämmelsen kan jämställa exempelvis könsminoriteter som en sådan grupp som behöver särskilt skydd.²⁴⁴ Efter detta har jämställdhetslagen ändrats och det har konstaterats att diskriminering enligt kön också är att försätta en person i olika ställning till följd av könsidentiteten och könsuttryck. Det är känt att personer som hör till en könsminoritet är speciellt utsatta för exempelvis olika typer av trakasserier uttryckligen på grund av sin könsidentitet eller sitt könsuttryck. Jämställdhetslagens 6 c § ålägger dessutom myndigheten att på ett målinriktat och planmässigt sätt förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck.

5.4 RÄTTSSKYDDET FÖR TRAKASSERIOFFER KRÄVER FÖRBÄTTRING

Trakasserier grundade på sexuell läggning och kön är förbjuden diskriminering enligt jämställdhetslagen. I sin föregående berättelse till riksdagen behandlade jämställdhetsombudsmannen hur allmänt förekommande trakasserier är och lyfte fram hur olika myndigheter samtidigt kan göra utredningar kring trakasserifall grundat på olika befogenheter enligt olika lagar.²⁴⁵ Samma förfarande kan exempelvis vara förbjudna sexuella trakasserier enligt jämställdhetslagen, osaklig behandling och trakasserier enligt arbetarskyddslagen samt ett brott med olika brottsrekvisit enligt strafflagen. Ur offrets perspektiv kan det vara svårt att avgöra vilken myndighetsväg offrets rättigheter skulle förverkligas på bästa sätt.

Under innevarande regeringsperiod är avsikten att inom ramen för reformen av sexualbrottslagstiftningen utvidga tillämpningsområdet för sexuell ofredande till sådana handlingar som inte innehåller fysisk beröring.²⁴⁶ Jämställdhetsombudsmannen stöder utvidgningen av tillämpningsområdet och ändringen krävs också enligt Istanbulkonventionen.²⁴⁷ Ändringsförslaget leder dock till att definitionerna på trakasserier enligt jämställdhetslagen och kriminaliserat sexuell ofredande ytterligare närmar sig varandra och både under beredningen och vid uppföljningen av hur bestämmelserna fungerar bör uppmärksamhet fästas vid dessa skillnader och eventuella problempunkter.

241 IM (2019), s. 66.

242 RS 22/208 rd och TAS 340/2020.


243 RP 7/2021 rd, 23.

244 RP 317/2010 rd., 2 39/I.

245 Förekomsten av trakasserier har följts upp bl.a. i jämställdhetsbarometern 2017, den nationella brottsofferundersökningen 2018 och skolhälsoenkäten.

246 JM (2021c); JM-projektet OM007:00/2019, beräknas tas till behandling vecka 4/2022.

247 TAS 370/2020.

The image features a teal-colored circle in the upper center, containing white text. The background is a white surface with a pencil and various sketches. The pencil is orange and black, positioned on the right side. There are several sketches, including a large, dense scribble in the lower right, a simple arrow pointing up and to the right, and other faint, abstract drawings. The overall scene suggests a creative or educational context.

Sexistisk hatretorik
är förolämpande tal eller uttryck,
som uppmuntrar till, främjar eller
berättigar till hat på grund av könet.
Hatretorik föds i samhällets maktstrukturer
och skapar ojämställdhet mellan könen.
Den sexistiska hatretoriken är
huvudsakligen riktad mot
flickor och kvinnor.

I många situationer ger det rättsskydd som jämställdhetslagen erbjuder ett starkare skydd än exempelvis strafflagen. I jämställdhetslagen har offret en lättare bevisbörd och det finns ett lagstadgat minimibelopp i euro för penningersättningen. Förövaren behöver inte heller agera med uppsåt. Enligt 8 d § i jämställdhetslagen har arbetsgivaren en uttrycklig skyldighet att ingripa i trakasserier. Passivitet kan betyda att arbetsgivaren gör sig skyldig till förbjuden diskriminering och blir ersättningsskyldig. Även en läroanstalt och annan organisation som arrangerar utbildning och undervisning samt den som bjuder ut varor och tjänster kan på motsvarande sätt bli ersättningsskyldig. De sistnämnda instansernas ansvar framgår av jämställdhetslagen, dock genom hänvisningsbestämmelserna och med stöd i förarbetet till jämställdhetslagen²⁴⁸. Å andra sidan kan man inte med stöd av jämställdhetslagen kräva penningersättning av en enskild aktör utan det kan på det ovannämnda sättet vara exempelvis en arbetsgivare eller läroanstalt som är ersättningsskyldig.

I rättspraxis finns det knappt några fall alls med trakasserier grundade på jämställdhetslagen. I domstolarna har det däremot under de senaste åren funnits brottmål som innehåller trakasserielement. Som sexualbrott har högsta domstolen behandlat en verkställande direktörs beröring av sina underordnade (HD 2010:1), icke-önskad beröring och sexuella kommentarer på en restaurangs terrass (HD 2020:38) samt en förmans beröring av en tidigare underordnad (HD 2019:104). Arbetsdomstolen har behandlat ett fall med trakasseri där en anställd som var ledig närmade sig en anställd som var i tjänst som olämpligt beteende och uppsägningsgrund (AD:2014-79). Helsingfors hovrätts dom gällande ärekränkning hade också koppling till trakasseri (Helsingfors Hovrätt 6.4.2021). I fallet gjordes det en bedömning av hur förmannens inbördes mycket avvikande handlingar var kränkande mot de kvinnliga underordnade och båtsmannen ansågs ha gjort sig skyldig till oegentligheter, tjänstebrott och ärekränkning i förmansställning.

Den lägsta tröskeln och största sannolikheten för att få en ersättning i pengar för sexuella trakasserier eller trakasserier anknutna till könet är i situationer med tillämpning av förbudet mot diskriminering i jämställdhetslagen. Offrets rättsskydd förverkligas dock inte på det sätt som avses i jämställdhetslagen, om en situation med trakasserier endast avgörs i en straffprocess och offret bara får en liten penningersättning grundad på skadeståndslagen.

I motsats till ersättningstvister enligt jämställdhetslagen är det i en straffprocess förövaren som personligen ansvarar för handlingen. Myndigheterna ansvarar för att saken utreds och behandlingen i domstolen. Offret är målsägande och har ingen risk för kostnader - i motsats till kärke vid ersättningstalan i ett tvisteärende. I brottmål är dock ersättningen för lidande enligt skadeståndslagen som regel lägre än ersättningen enligt jämställdhetslagen. Det kan därför anses vara ett problem att offret inte alls får finansiell ersättning eller får ytterst liten ersättning vid sådant sexualbetonat icke-önskvärt beteende som är så klandervärdt att de uppfyller strafflagens brottsrekvisit. Jämställdhetsombudsmannen anser därför att rättspraxis och en fungerande lagstiftning bör utredas för att stärka rättsskyddet för den som fallit offer för trakasserier.

5.5 DET KRÄVS EFFEKTIVARE FÖREBYGGANDE AV TRAKASSERIER

Den offentliga diskussionen om trakasserier som #MeToo började med bör fortsätta. Det är bra att olika aktörer på eget initiativ och aktivt reder ut erfarenheter av trakasserier och upprättar handlingsplaner mot trakasserier.²⁴⁹ Syftet med regeringens jämställdhetsprogram 2020-2023 är att formulera rekommendationer för förebyggande av sexuella trakasserier. Även jämställdhetsombudsmannen anser det vara viktigt att man parallellt med rättsliga förfaranden i efterskott i högre grad än i nuläget satsar på förebyggande av trakasserier.

²⁴⁸ RP 195/2004 rd. Om en person i läroanstaltens verksamhet (8 b §) eller vid tillhandahållande av varor och tjänster (8 e §) missgynnar en person på grund av kön eller personen i övrigt behandlas på det sätt som avses i 7 §, kan sammanslutningen bli ersättningsskyldig.
²⁴⁹ Se t.ex. IM (2021); Tehy (2021); PAM (2020).

Enligt jämställdhetslagen har arbetsgivaren och läroanstalterna en särskild skyldighet att befrämja jämställdhet mellan könen bland annat genom jämställdhetsplaner. De förebyggande skyldigheterna och god praxis är dock fortfarande ofta oklara inom både arbetslivet och skolvärlden.²⁵⁰ För läroanstalternas del innehåller 5 a § i jämställdhetslagen en uttrycklig bestämmelse om att särskilt avseende ska fästas vid förebyggande och undanröjande av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. För arbetslivets del infördes redan 1995 en bestämmelse i jämställdhetslagen om arbetsgivarens skyldighet att verka för att arbetstagaren inte råkar ut för sexuella trakasserier eller ofredande.²⁵¹

Vid reformen 2005 ändrades bestämmelserna om trakasserier framför allt till följd av EU:s jämställdhetsdirektiv. Då avlägsnades det uttryckliga omnämmandet av trakasserier ur 6 § om skyldigheten att främja jämställdhet eftersom arbetsgivaren enligt bestämmelsen fick en allmänna skyldighet att förebygga diskriminering. Den här skyldigheten, den nuvarande 6 § 2 mom. 6 punkten, anses omfatta den här skyldigheten att också förebygga trakasserier.²⁵² Enligt jämställdhetsombudsmannen är förståelsen för hur omfattande skyldigheten är inte tillräcklig utan skyldigheten att förebygga trakasserier bör uttryckligen nämnas i jämställdhetslagen. Trakasserier bör nämnas i 6 §, som är förpliktande för alla arbetsgivare, och i arbetsgivarnas jämställdhetsplan i enlighet med 6 a §.

Även om arbetsgivaren i nuläget inte har en uttrycklig, på jämställdhetslagen grundad, skyldighet att utreda och registrera frågor kring sexuella trakasserier inom ramen för jämställdhetsplaneringen gör en del av arbetsplatserna det redan. Exempelvis i SHM undersökning meddelade en del av de organisationer som upprättat en jämställdhetsplan att de inkluderat något annat delområde än de som direkt grundar sig på 6 a § i jämställdhetslagen. I de öppna svaren (N=112) poängterade man förhindrande av diskriminering, trakasserier och mobbning som ett sådant delområde.²⁵³ För arbetslivets del rekommenderade jämställdhetsombudsmannen redan i sin föregående berättelse att anvisningar för förebyggande av trakasserier bör inkluderas i arbetsplatserna jämställdhetsplan.²⁵⁴

5.6 REKOMMENDATIONER

- ▶ Rättsskyddet för trakasserioffer bör förbättras. Nuläget och offrens tillgång till domstol bör utredas och en prövning av ändringsbehoven göras utgående från utredningen.
- ▶ I de särskilda förbuden mot diskriminering i jämställdhetslagen som gäller läroanstalter och tillhandahållandet av varor och tjänster bör man uttryckligen konstatera att det anses vara diskriminering att inte ingripa i trakasserier som kommit till kännedom.
- ▶ I 6 § i jämställdhetslagen bör en skyldighet för arbetsgivaren att förebygga sexuella trakasserier och könsrelaterade trakasserier införas. Anvisningarna gällande trakasserisituationer bör dessutom skrivas in i arbetsplatsens jämställdhetsplan eller så ska det av jämställdhetsplanen framgå att anvisningarna existerar och hur de anställda kan hitta dem. Denna skyldighet bör även inkluderas i bestämmelsen i 6 a § i jämställdhetslagen om jämställdhetsplanering.

250 Attila, H. & Koskinen, H. (2020) och Saarinen, J. – Siekkinen, K. – Laimi, T. – Ahonen, A., Bernelius, V. – Brunila, K. – Gustavsson, M. – Kauppinen, M. – Norrena, J. (2021).

251 Då infördes det också en bestämmelse i jämställdhetslagen där försumlighet från arbetsgivarens sida definierades som förbjuden diskriminering.

252 RP 195/2004 rd.

253 Attila, H. & Koskinen H. (2020):33, s. 54. De övriga delområdena var rekrytering och karriärutveckling (inkl. utbildning), sammanjämkning av arbete och familj, ledningskultur och umgänge med personer utanför organisationen.

254 B 22/2018 rd.



JÄMSTÄLLDHET I SKOLOR OCH LÄROANSTALTER

6

6.1 JÄMSTÄLLDHET SKA FRÄMJAS MER KRAFTFULLT I UTBILDNINGSPOLITIKEN

Under den tidsperiod som denna berättelse omfattar har regeringen genomfört eller inlett flera reformer som hänför sig till undervisning och utbildning. Reformerna har berört såväl småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och utvidgningen av läroplikten som studentantagningen till högskolor. Dessutom har det färdigställt redogörelser där man har bedömt fullgörandet av skyldigheterna att främja jämställdhet såväl inom den grundläggande utbildningen som vid högskolor.

Jämställdhetsombudsmannen för sin del har utöver sina ställningstaganden i ämnet utrett hur anordnare av grundläggande utbildning har säkerställt att de skolor som de förvaltar har vidtagit åtgärder enligt jämställdhetslagen för främjande av jämställdhet. Dessutom har ombudsmannen bett institutionerna för lärarutbildning berätta hur de säkerställer tillräckliga kunskaper och färdigheter hos dem som blir färdiga med sin lärarutbildning så att de kan erbjuda könsmedveten undervisning när de övergår från utbildningen till arbetslivet.

Det finns en god förståelse för betydelsen av undervisning och utbildning till jämställdheten. Detta framgår tydligt av handlingarna om jämställdheten. Däremot har det visat sig vara svårt att beakta jämställdheten i utbildningspolitiska handlingar. Det faktum att jämställdheten har beaktats i en mycket liten utsträckning till exempel i statsrådets utbildningspolitiska redogörelse och att jämställdheten förbises praktiskt taget helt i redogörelsens mål och åtgärder visar att det är fortfarande mycket svårt att skapa ett samband mellan regeringens program och praktiken.

6.2 KÖNSMEDVETEN VERKSAMHET MOT SEGREGATION

6.2.1 Ihållande segregation är ett bestående problem

I Finland är utbildningsnivån, erlagda examina och vilken yrkesgrupp man placerar sig i starkt fördelat enligt kön. På grund av segregation fördelas kompetensen och resurserna fortfarande ojämnt mellan män och kvinnor och det finns brister i multiperspektivismen.

I den offentliga debatten har man lagt märke till ändringarna i Finlands PISA-resultat samt skillnaderna i inläring och studieframgångar mellan könen.²⁵⁵ Marginalisering är vanligare bland pojkar och män och den ska bekämpas. Å andra sidan lyfts också den tunga arbetsbelastningen och missförhållanden i lönesättnin-

255 HS (9.8.2020): Mitä pojille tapahtuu ekaluokan jälkeen? (Vad händer med pojkarna efter första klassen?); Suomen Kuvalehti (14.8.2020) Ei ole koulun vika: Pojat pärjäävät koulussa tyttöjä huonommin (Det är inte skolans fel: Pojkarnas studieframgång är sämre); YLE verkkouutiset (16.11.2020): Monet pojat eivät koe koulua omaksi jutukseen – näillä keinoilla poikien koulumenestystä voitaisiin parantaa (Pojkar ser ofta inte skolan som sin grej – pojkarnas studieframgång kunde förbättras med vissa metoder); Ilta-Sanomat (6.8.2019): Opetusneuvos: Miesopettajien lisääminen alaluokille voisi kohentaa poikien koulumenestystä (Undervisningsråd: Fler manliga lärare i lågstadiet skulle kunna förbättra pojkarnas studieframgång); HS (17.2.2020): Poikien aivot eivät sittenkään kasva hitaammin – Vääräksi osoittautunut käsitys voi vaikuttaa asenteisiin ja haitata poikien oppimista (Pojkarnas hjärnor växer inte mer långsamt – Denna uppfattning har visat sig vara fel och kan påverka attityderna och pojkarnas lärande).

gen fram.²⁵⁶ I Europa och i ett bredare internationellt sammanhang har det framförts oro över att flickor inte väljer läroämnen som stöder teknisk-vetenskapliga yrken.²⁵⁷ Till följd av detta gynnas männen i det allt mer digitaliserande samhället och på framtidens arbetsmarknad.²⁵⁸ Jämställdhetsprojekt med syfte att mildra segregationen riktas väldigt sällan till pojkar och män för att de skulle söka sig till kvinnodominerade branscher.²⁵⁹

Syftet med de undervisnings- och utbildningsprojekt som regeringen inlett är utöver höjning av utbildnings- och kompetensnivån på alla utbildningsnivåer också att främja jämställdheten bland annat genom att minska skillnaderna i inläringen mellan könen och genom att mildra de starkt könsuppdelade utbildningsvalen.

De traditionella könsrollerna påverkar barnens tänkande redan i tidig ålder. Barn ska uppmuntras att göra sina val utan att begränsas av kön. Detta förutsätter att yrkespersonerna inom fostran och undervisning är könsmedvetna/jämställdhetsmedvetna.

6.2.2 Skillnader i inläring förklaras inte enbart av kön

I statsminister Sanna Marins regeringsprogram har utbildning lyfts fram som en nyckelkomponent i tryggheten av Finlands framtid som en framgångsrik välfärdsstat.²⁶⁰ Å andra sidan konstaterar man både i regeringsprogrammet och regeringens jämställdhetsprogram 2020-2023 att ojämlikhet i utbildningen har ökat.²⁶¹ Utbildningen påverkas allt starkare av föräldrarnas utbildningsnivå, alltså utbildningsnivå som går i arv. Andra betydande faktorer är regionala och socioekonomiska skillnader samt invandrarbakgrund och kön.²⁶²

Jämställdhetsombudsmannen ser den ökande ojämlikheten i utbildningen som ett oroväckande fenomen. I sin tidigare berättelse till riksdagen 2018 rekommenderade jämställdhetsombudsmannen att orsakerna till skillnader mellan könen i inläring analyseras och särskild uppmärksamhet fästs vid att minska skillnaderna för att säkerställa möjligheterna till fortsatta studier och för att förebygga exklusion.²⁶³

Trots att det har identifierats genomsnittliga skillnader mellan flickor och pojkar i inläringen, välbefinnandet, intressen och val av utbildningar, ska man inte förenkla dessa skillnader för mycket och nöja sig med att förklara dem enbart med kön, vilket till och med kan stärka de negativa stereotypierna.²⁶⁴ Jämställdhet i utbildningen bör eftersträvas med åtgärder som grundar sig på ett beakta de intersektionella skillnaderna ur ett multiperspektiv och att motarbeta de snäva könsrollerna.²⁶⁵

256 Till exempel om diskussionen om NEET, se regeringens jämställdhetsprogram, s. 20; Hiilamo, H. – Määttä, A. – Koskenvuo, K. – Pyykkönen, J. – Räsänen T. – Aaltonen, S. (2017). Missförhållandena i lönesättningen på kvinnodominerade branscher har i den offentliga debatten lyfts fram bland annat av folkrörelsen Lekpengar duger inte, se mer <https://www.facebook.com/ELEIKKIRAHAA/>

257 UNESCO (2019); UNESCO (2017); EIGE (2017).

258 Intressant nog lyfts inte detta särskilt fram i Finlands jämställdhetspolitik. Se ändå till exempel det av Europeiska socialfonden finansierade projektet NAU 2020-2022, där man i samarbete mellan fem yrkeshögskolor, tre universitet och Teknikens akademiker TEK koncentrerar sig på kvinnornas jämlika karriärmöjligheter i synnerhet i teknikbranschen. Se <https://tasaarvoisestiuuralle.fi/> (på finska).

259 Saarinen, J. – Siekkinen, K. – Laimi, T. – Ahonen, A. – Bernelius, V. – Brunila, K. – Gustavsson, M. – Kauppinen, M. – Norrena, J. (2021), s. 79. Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU).

260 Se regeringsprogrammets strategiska helhet Kunnaandets, bildningens och innovationernas Finland.

261 Jämställdhetsprogrammet 2020-2023, s. 30.

262 Saarinen, J. m.m. (2021).

263 B 22/2018 rd, s. 73.

264 Saarinen, J. m.m. (2021), s. 83, 91, 97, 99-100, 110, 118; Lahelma, E. – Lappalainen, S. – Kurki, T. (2020), s. 5-20.

265 Saarinen, J. m.m. (2021), s. 74-75, 81.

Trots att kön enbart inte förklarar skillnaderna i inläring och utbildning påverkas val av utbildning fortfarande starkt av traditionella uppfattningar om kön. Av den omfattande jämställdhetsutredningen om grundläggande utbildning av Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) framgår bland annat att flickor och pojkar förbinder sig till skolan på olika sätt, vilket för sin del påverkar motivationen och skillnaderna i inläringen.²⁶⁶ Det är känt att elevernas intresse för skolgång och hur de trivs i skolan minskar när de övergår till högstadiet.²⁶⁷ Det verkar dock att pojkarna tillåts lättare att ge upp vad gäller skolan och man ser inte till att de aktivt förbinder sig till skolan.²⁶⁸

Problem med beteendet hos pojkar leder oftare till disciplinära åtgärder än hos flickor. Bland pojkarna råder också striktare normer om att man inte ska säga öppet att man tycker om att gå i skola eller att man trivs i skolan. Skolframgången har också kopplingar till de i samhället rådande uppfattningarna om manlighet. I skolor där en stor del av eleverna har arbetarklassbakgrund kan god studief framgång leda till mobbning. Dessutom har skillnaderna mellan könen i inläringen kännetecknats till exempel i PISA-tester av att pojkar med svag skolframgång ofta hade en sämre relation till sina lärare. Hos pojkar har det också identifierats regionala skillnader i och med att målsättningarna för skolgången av pojkar som bor i glesbygden förknippas med möjligheterna att hitta sysselsättning på orten i stället för mer ambitiösa målsättningar för vidare utbildning. Skolgången ses då ofta med som ett nödvändigt ont.²⁶⁹

**Könsmedvetenhet betyder
att man i vardagen och i
uttryckningssätt identifierar de
antaganden, fördomar och uppfattningar
som förknippas kulturellt och socialt
med de olika könen.**

**Könsmedvetenhet betyder också att
man kan identifiera könsstereotyper
och bedöma dem kritiskt samt att
man är medveten om
mångfalden av kön.**

266 Saarinen, J. m.m. (2021), s. 136–138. Med förbindelse till skolan avses en känsla av tillhörighet, aktiv delaktighet och ansvar för att uppnå målen. Se mer i Saarinen, J. m.m. (2021), s. 137.

267 Enkäten Hälsa i skolan 2019; se även Saarinen, J. m.m. (2021), s. 136.

268 Saarinen, J. m.m. (2021), s. 137.

269 Saarinen, J. m.m. (2021), s. 128.

6.2.3 Kön påverkar fortfarande val av utbildning

För närvarande arbetar mindre än 10 % av alla löntagare i yrken med jämn könsfördelning.²⁷⁰ Enligt Statistikcentralen har situationen förblivit tämligen oförändrad under en lång tid.²⁷¹

De traditionella könsuppfattningarna syns i val av läroämnen redan vid ett tidigt stadium. I grundskolans högre klasser och vid utbildningsval på andra stadiet väljer pojkar matematiska och naturvetenskapliga ämnen oftare än flickor. Flickor väljer oftare främmande språk.²⁷² Detta ger näring till den traditionella uppfattningen om att pojkar är mer matematiskt och flickor mer verbalt begåvade.²⁷³ Man kan säga att könsstereotypierna begränsar barns och ungas utbildnings- och yrkesval.²⁷⁴

På andra stadiet söker största delen av flickorna (65 % år 2019) i första hand till gymnasiet, medan största delen av pojkarna (53 % år 2019) söker i första hand till yrkesutbildning på andra stadiet.²⁷⁵ De könsrelaterade skillnaderna är störst då ungdomarna övergår från grundskolan till yrkesutbildning på andra stadiet.²⁷⁶ Över 80 % av studerande inom social- och hälsovården på andra stadiet är kvinnor. Särskilt mansdominerade branscher är teknik och trafik, naturvetenskaper och räddnings- och säkerhetsbranschen.²⁷⁷

Statsminister Sanna Marins regering har till denna del i sitt jämställdhetsprogram 2020-2023 satt som mål att på ett systematiskt sätt främja jämställdhet och jämlikhet på olika utbildningsstadier och inom småbarnspedagogiken. Dessutom har statsrådet i sin jämställdhetspolitiska redogörelse satt som mål att utbildning, arbetslivet och omsorgsansvaret inte längre skulle fördelas enligt kön i Finland. Avsikten är bland annat att fördubbla antalet personer i yrken med jämn könsfördelning före slutet av 2020-talet.²⁷⁸ Målsättningen är ambitiös, eftersom andelen av yrken med jämn könsfördelning inte har ökat och de ungas drömyrken följer den traditionella arbetsfördelningen mellan könen.²⁷⁹

Jämställdhetsombudsmannen har betonat betydelsen av jämställdhets- och könsmedveten undervisning och systematiskt arbete för främjande av jämställdheten på alla undervisningsnivåer. I sin tidigare berättelse till riksdagen konstaterade jämställdhetsombudsmannen att läroanstalternas jämställdhetsarbete bör fokusera på konkreta åtgärder som främjar jämställdhet, inte på att utarbeta dokument.²⁸⁰ För att målen ska uppnås och jämställdhetsarbetet lyckas är det viktigt att arbeta kontinuerligt och långsiktigt och att arbetets effektivitet bedöms. Redan småbarnspedagogiken bör vara jämställdhets- och könsmedveten.

6.3 BARN OCH UNGAS VÄLFÄRD OCH BEKÄMPNING AV TRAKASSERIER

6.3.1 Skolan har en central roll som en miljö som stödjer välbefinnandet

Skolan ska vara en trygg plats för alla barn och unga, där de inte behöver vara rädda för att bli mobbade eller trakasserade. Läroanstalter och utbildningsanordnare har en särskild skyldighet att främja jämställdheten mellan könen. Undervisningen, forskningen och undervisningsmaterialen ska stödja jämställdheten

270 Med yrken med jämn könsfördelning avses yrken där minst 40 % av varje kön finns i gruppen.

271 Stat: Under 2013 försvann stora yrkesgrupper såsom säljrepresentanter, brevbärare och specialister inom utveckling av administration och näringar från yrken med jämn könsfördelning, vilket minskade andelen yrken med jämn könsfördelning.

272 Delegationen för jämställdhetsärenden (2021), s. 13.

273 Lahtinen, J. & Vieno, A. (2019); Institutet för hälsa och välfärd (2020b).

274 Delegationen för jämställdhetsärenden (2021), s. 13.

275 Jämställdhetsstatistik 2021.

276 Lahtinen, J. & Vieno, A. (2019).

277 Dessutom var hela 99 % av sökande som tog emot en studieplats inom husteknik vid 2018 års gemensamma ansökan män, och andelen män inom el- och automationsbranschen var 96 %. Inom frisörbranschen togs 97 % av studieplatserna emot av kvinnor. Saari, J. & Lahtinen, J. (2019); Tanhua, I. (2018).

278 Statsrådets utkast, mål 6.

279 Ungdomsbarometern 2021.

280 B 22/2018 rd, s. 67.

och till sin del förhindra diskriminering på grund av kön, könsidentitet och könsuttryck. Barn har rätt till adekvat kunskap och sexualfostran. Detta förutsätter kunskap och kompetens av lärarna och elevvårdspersonalen. Barnets uppväxt och utveckling ska stödjas könsmedvetet och med hänsyn till mångfalden av kön.

I läroanstalternas systematiska jämställdhetsarbete ska särskild uppmärksamhet fästas vid sexuella och könsrelaterade trakasserier redan från den grundläggande utbildningen och arbetet ska fokusera både på eliminering och förebyggande av trakasserier. Läroanstaltens situation ska följas upp regelbundet, situationer där trakasserier förekommer ska identifieras, åtgärder att undanröja problem ska vidtas och åtgärdernas effektivitet uppföljas. Om en läroanstalt inte vidtar åtgärder för att eliminera trakasserier efter det att läroanstalten har fått kännedom om trakasserier mot en elev eller studerande, kan läroanstalten bli skyldig att betala gottgörelse i enlighet med jämställdhetslagen till den person som blivit trakasserad.

Jämställdhetsombudsmannen rekommenderade redan i sin tidigare berättelse till riksdagen att läroanstalternas och utbildnings- och undervisningsanordnarna bör vara skyldiga att följa upp hur vanligt det är med sexuella trakasserier och hur effektiva åtgärderna är, bland annat med hjälp av de skolspecifika uppgifterna från enkäten Hälsa i skolan.²⁸¹ Enligt den färskaste enkäten Hälsa i skolan 2019 är resultaten oroande särskilt vad gäller trakasserier mot flickor. Jämställdhetsombudsmannen har dock inte någon uppgift om att skolorna skulle konsekvent utnyttja informationen från enkäten i sitt jämställdhetsarbete. Jämställdhetsombudsmannen ser enkäten Hälsa i skolan och övriga återkommande enkätundersökningar som ett användbart verktyg för uppföljning och bedömning av jämställdhetsläget bland barn och unga.²⁸² Jämställdhetsplaneringens syfte som ett verktyg som främjar jämställdhet skulle uppnås effektivare om läroanstalternas konsekvent utnyttjade de befintliga informationskällorna och tidsmässigt jämförbar information.

Skolan ska vara en trygg plats för alla barn och unga, där de inte behöver vara rädda för att bli mobbade eller trakasserade.

I NCU:s jämställdhetsredogörelse observerades att inläringen påverkas av flera faktorer i skolornas vardag, till exempel begränsande normer, rädsla för våld, rasism, diskriminering och mobbning. De ungas hälsa och välbefinnande förknippas med deras subjektiva erfarenheter om delaktighet, jämställdhet och acceptans. Ofta kan man dock inte bemöta olikheter i skolorna, vilket vållar problem för eleverna. Problemen med välbefinnandet ses också ofta som individuella problem utan att identifiera de strukturer som orsakar problem. I NCU:s redogörelse rekommenderades också att kompetens för välbefinnande inkluderas i skolkulturen. Det räcker inte med pedagogiskt högklassig undervisning och högutbildade lärare om de unga upplever att det inte finns pålitliga och trygga vuxna i skolan med vilka man kan prata om sina problem.²⁸³

6.3.2 Satsningar på välfärden av icke-binära ungdomar behövs

Regnbågsungdomar²⁸⁴ har betydligt fler problem med hälsan och välfärden är andra ungdomar. Välfärden och upplevd diskriminering hos regnbågsungdomar har under senare år utretts både nationellt och inom Norden. Resultaten är oroväckande.²⁸⁵ Enligt utredningen av Institutet för hälsa och välfärd baserad på enkäten Hälsa i skolan 2019 hade ungdomar som tillhör könsminoriteter upplevt mobbning och fysiska hot oftare än

281 B 22/2018 rd, s. 73.

282 T.ex. ungdomsbarometern, yrkesskolebarometern, jämställdhetsbarometern.

283 Saarinen, J. m.m. (2021), s. 138.

284 Med regnbågsungdomar menas ungdomar som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter.

285 Jokela, S. – Luopa, P. – Hyvärinen, A. – Ruuska, T. – Martelin, T. – Klemetti, R. (2020); Nordiska ministerrådet/Nordic Council of Ministers (2021); Se även JM (2021e), s. 20-24.

andra ungdomar.²⁸⁶ Regnbågsungdomar hade i regel flera svårigheter i skolgången och skolgemenskapen, till exempel mobbning och känslor av ensamhet.²⁸⁷ Över hälften av dem hade ogiltigt frånvaro och skoltrötthet. Ångest var tre gånger mer vanligt bland regnbågsungdomar än andra ungdomar.²⁸⁸

Enligt enkäten Hälsa i skolan 2019 har en dryg tiondedel av ungdomar som tillhör könsminoriteter blivit mobbade i skolan en gång i veckan, medan tre procent av andra ungdomar i samma ålder hade blivit utsatta för mobbning varje vecka.²⁸⁹ Enligt utredningen av Institutet för hälsa och välfärd förutsätter i synnerhet identifiering och behandling av akuta psykiska problem samt förebyggande av våld omedelbara åtgärder i tjänsterna för unga och i skolorna.²⁹⁰

Kön och sexualitet är en del av de ungas liv. Detta syns också i skolornas vardag.²⁹¹ Sexuell läggning och mångfalden av kön har börjat beaktas bättre i läroplaner för olika utbildningsnivåer.²⁹² De normativa, kön-srelaterade antagandena om ”rätt” flickskap och kvinnlighet samt ”rätt” pojkskap och manlighet samt heteronormativiteten har ifrågasatts.

Trots att allt fler regnbågsbarn och -ungdomar får stöd idag, förklarar de ihärdiga uteslutande och heteronormativa förfarandena till sin del att dessa barn känner sig ensamma oftare än andra och att deras upplevelser av delaktighet är begränsade.²⁹³ Till exempel skolornas antimobbningskampanjer tar inte tillräcklig hänsyn till de uteslutande eller diskriminerande strukturerna bakom mobbningen.²⁹⁴ Dessutom upplevdes till exempel attityderna på landsbygden i allmänhet som striktare, och där dolde ungdomarna sin sexualitet och sina upplevelser oftare.

Den press och de konfliktsituationer som orsakas av könsnormerna påverkar transungdomarna mest. När man i enkäten Hälsa i skolan kartlagde ungdomarnas villighet att flytta, upplevde icke-heterosexuella män att deras situation blev lättare när de flyttade till en annan ort för studier, medan transungdomarna inte ansåg att någon annan ort skulle vara tryggare för dem än den ort där de är bosatta nu.²⁹⁵

I undersökningen av Institutet för hälsa och välfärd konstateras att när välfärden och tryggheten av regnbågsungdomar förbättras stödjer man samtidigt välfärden av alla ungdomar. I läroanstalterna ska man överlag säkerställa välfärden av alla elever och studerande. Denna skyldighet ställs på läroanstalterna både i läroplanerna och i lagstiftningen. En trivsam och trygg skolmiljö förutsätter inte nödvändigtvis några större åtgärder eller ändringar, utan framför allt att man tänker på sakerna ur en annan synvinkel.²⁹⁶

Redan i sin tidigare berättelse till riksdagen fäste jämställdhetsombudsmannen uppmärksamhet på trakasserier och diskriminering som icke-binära barn och unga har upplevt.²⁹⁷ Redan då framhöll jämställdhetsombudsmannen att det är viktigt att ta barnets och den ungas könsupplevelse på allvar. Att till exempel i skolan använda det namn som barnet eller den unga själv önskar och som speglar identiteten kan främja välmäendet.

286 Jokela, S. m.m. (2020), s. 29. Resultaten av enkätundersökningens målgrupp analyseras för elever i årskurs 8 och 9, studerande i årskurs 1 och 2 i gymnasiet och i årskurs 1 och 2 i yrkesläroverk.

287 Jokela, S. m.m. (2020); Saarinen, J. m.m. (2021), s. 120.

288 Jokela, S. m.m. (2020), s. 20.

289 JM (2021a), s. 138.

290 Jokela, S. m.m. (2020);

291 Jokela, S. m.m. (2020), s. 29–30.

292 JM (2021a). Vägen till ett regnbågsvänligare Finland, s. 137.

293 JM (2021a), s. 138; Saarinen, J. m.m. (2021), s. 120.

294 JM (2021a).

295 Lehtonen, J. (2020), s. 140–142.

296 Jokela, S. m.m. (2020).

297 B 22/2018 rd, s. 82–83.

I berättelsen betonades också vikten av lärarnas och elevvårdspersonalens kompetens så att de kan stödja icke-binära barn och unga och skydda dem mot mobbning och diskriminering.²⁹⁸ Nu har vi mer information och undersökningar om barn och ungas problem. I flera redogörelser har man föreslagit konkreta åtgärder för att förbättra situationen, och flera av dessa åtgärder avser skolans värld. Jämställdhetsombudsmannen anser att detta är naturligt. Utbildningen och skolans värld ska inte i sin egen praxis upprepa den ojämlikhet som finns i samhället, utan ojämlikhet ska bekämpas och mångfald välkomnas på alla utbildningsnivåer.

6.3.3 Flickornas välbefinnande kräver särskild uppmärksamhet

Flickornas välbefinnande har på 2010-talet utvecklats i en oroande riktning. Jämställdhetsombudsmannen och barnombudsmannen fäster vikt vid flickornas situation.²⁹⁹ Under de senaste två åren har flickor i olika åldrar upplevt sitt liv som än mindre meningsfullt.³⁰⁰ Var femte flicka var mycket nöjd med sitt liv år 2017, men nu känner endast var åttonde flicka likadant. Pojkarna är lika nöjda med sitt liv som tidigare. Vid mätningarna både år 2021 och år 2017 har var tredje pojke berättat att de är mycket nöjda med sitt liv.

Flickornas upplevda utmattning och ångest har ökat, likaså flickornas oro över sin egen sinnesstämning. En tredjedel av flickorna berättar om måttlig eller svår ångest, och över hälften av flickorna har varit oroliga över sin egen sinnesstämning. Samtidigt har pressen vad gäller studieframgången, utseendet och fritidsintressena ökat och de sociala relationerna upplösts. Var fjärde flicka berättar om ensamhet.³⁰¹

Skolhälsoenkäterna har visat att det finns flera olika faktorer i flickornas uppväxtmiljö som försvagar tryggheten. Flickorna upplever psykisk och fysisk våld av vuxna som ska ta hand om dem oftare än pojkarna - och de blir också vittnen till våld mellan familjemedlemmarna i hemmet oftare än pojkarna. Enligt barnofferundersökningarna minskade upplevda sexuella trakasserier under en längre tid sedan 1980-talet, tills de enligt skolhälsoenkäterna ökade igen mellan åren 2019 och 2021. År 2021 berättade hälften av flickorna att de blivit utsatta för störande sexuella inviter eller trakasserier under det senaste året. Nästan var femte flicka hade upplevt sexuella övergrepp. Sexuella trakasserier mot flickor har förekommit särskilt på webben, men även i offentliga utrymmen.

Över 50 % av flickorna har blivit utsatta för sexuella trakasserier under det senaste året.

Kön och ålder gör flickorna dubbelt marginaliserade och föremål för multipel diskriminering. Upplevelser om diskriminering blir vanligare i tonåren, varför diskriminering och våld mot flickor måste stoppas i tid. FN:s kommitté för barnets rättigheter och kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor publicerade 2019 ett gemensamt ställningstagande där de kräver avskaffande av diskriminering av flickor. Kommittéerna rekommenderar åtgärder mot diskriminering i olika länder och att synpunkterna av flickor i olika åldrar utreds i samband med planeringen av dessa åtgärder.³⁰² OECD:s färskas SSES-undersökning visar att skillnaden mellan flickor och pojkar särskilt vad gäller energinivån och inlärningsförmågan är större i Finland än i andra länder som undersökts.³⁰³

298 B 22/2018 rd, s. 83.

299 Jämställdhetsombudsmannens och barnombudsmannens ställningstagande 11.10.2021.

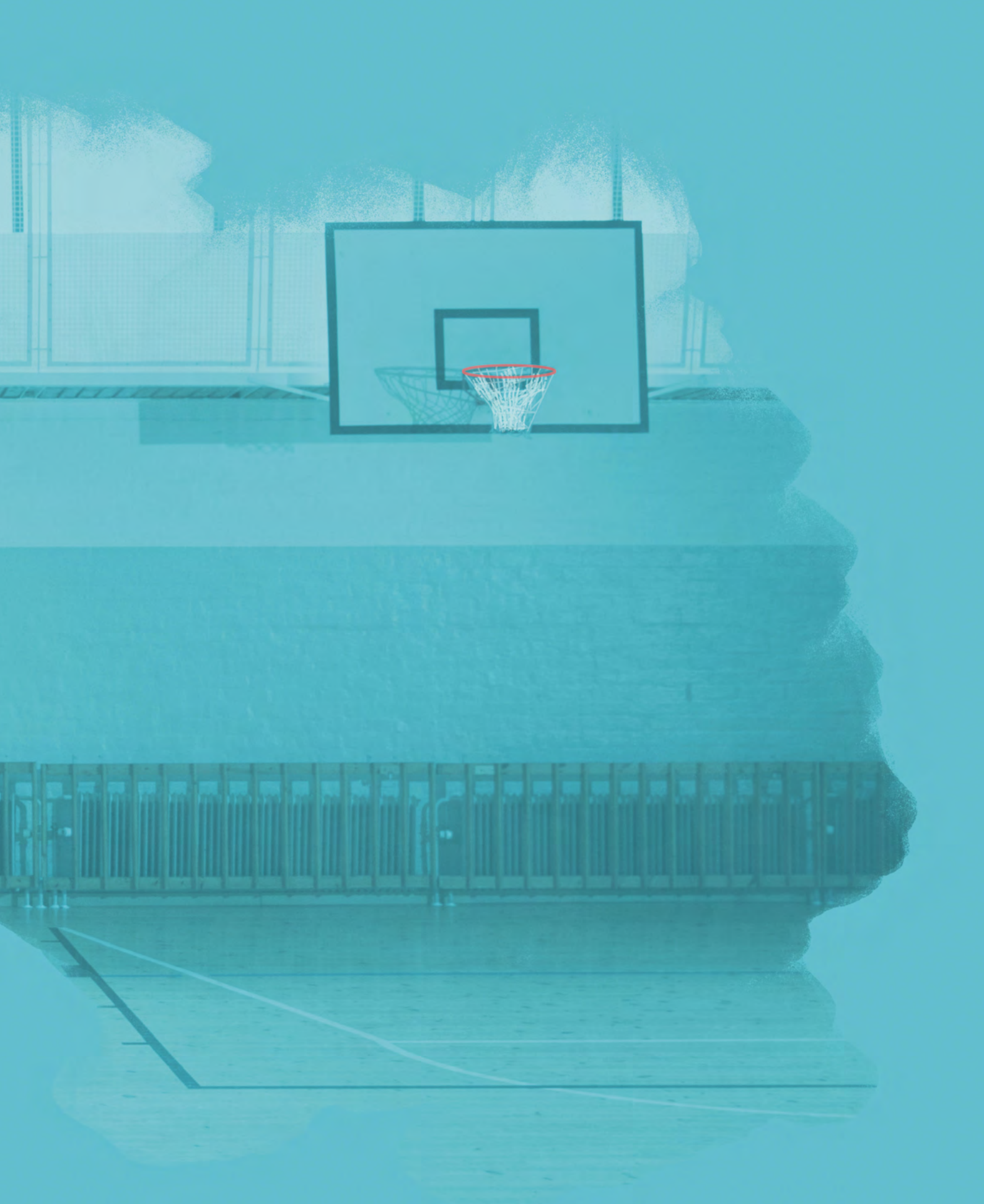
300 Enkäten Hälsa i skolan 2017 och 2019.

301 Enkäten Hälsa i skolan 2021.

302 Joint Statement by the United Nations Committee on the Elimination of all forms of Discrimination against Women and the United Nations Committee on the Rights of the Child. Protecting and empowering girls and demanding equality, 11.10.2019.

303 OECD (2021). SSES-undersökning.





Även i Finland är det nödvändigt att inleda program till stöd av flickor och satsa på en trygg uppväxtmiljö för flickor. Om man inte ingriper i flickornas upplevda otrygghet och utmattning i tid kan problemen förvärras när man uppnår studie- och arbetsåldern.

Jämställdhetsombudsmannen anser att sexualundervisning som påbörjas tidigt, ingripande i alla trakasserier och identifiering av potentiella förövare och gärningssituationer kan effektivt förebygga sexuella övergrepp och trakasserier.

6.4 SMÅBARNSPEDAGOGIKEN SKA VARA KÖNSMEDVETEN

6.4.1 Regeringen har beslutat att utvidga jämställdhetsplaneringen till småbarnspedagogiken

Enligt statsminister Sanna Marins regeringsprogram bör skyldigheterna att upprätta jämställdhets- och likabehandlingsplaner utvidgas även till småbarnspedagogiken.³⁰⁴ Också enligt regeringens jämställdhetsprogram 2020-2023 är det viktigt att småbarnspedagogiken är könsmedveten.³⁰⁵

Jämställdhetsombudsmannen förhåller sig positiv till främjande av jämställdheten i småbarnspedagogiken.³⁰⁶ Könsrollerna och -stereotypierna börjar utvecklas vid ett tidigt stadium och påverkar senare valen av läroämnen och utbildningar och sedan segregationen på arbetsmarknaden. Det är viktigt att barnet bemöts på ett köns- och jämställdhetsmedvetet sätt inom småbarnspedagogiken. Frågan har betonats både i lagen om småbarnspedagogiken (540/2018) och i grunderna för planen för småbarnspedagogik.³⁰⁷

Jämställdhetslagens bestämmelse om läroanstaltarnas jämställdhetsplanering lämpar sig dock inte så bra till småbarnspedagogiken. Enligt bestämmelsen i 5 a § i jämställdhetslagen ska en jämställdhetsplan utarbetas i samarbete med personalen och eleverna eller de studerande. Jämställdhetsplanen ska också innehålla en kartläggning av hur eleverna eller de studerande upplever jämställdhetsläget vid läroanstalten samt vilka åtgärder som man tillsammans har ansett behövas för att främja jämställdheten. Det räcker inte att genomföra jämställdhetsplanen tillsammans. Planen ska också utarbetas tillsammans. Därför är utvidgandet av jämställdhetslagens förpliktelse om en jämställdhetsplan som sådan till småbarnspedagogiken där de flesta av barnen är mellan 1 och 5 år gamla inte det bästa sättet att främja jämställdheten i småbarnspedagogiken.

6.4.2 Lagen om småbarnspedagogik bör föreskriva om främjande av jämställdhet

Målet om främjande av jämställdhet i lagen om småbarnspedagogik kunde konkretiseras med kompletterande bestämmelser i lagen. För närvarande finns det ett mål om främjande av jämställdhet i lagen om småbarnspedagogik. Det finns dock inte någon bestämmelse eller konkreta förpliktelser i lagen med vilka man skulle kunna trygga eller uppnå detta mål.

I Utbildningsstyrelsens föreskrift Grunderna för planen för småbarnspedagogik kunde man också bekräfta och konkretisera hur köns- och jämställdhetsmedvetet bemötande av barnet bör beaktas i de lokala planerna för småbarnspedagogiken.

Personalens kompetens har en nyckelroll i främjandet av jämställdheten inom småbarnspedagogiken. Köns- och jämställdhetsmedveten småbarnspedagogik förutsätter tillräcklig kunskap av anordnarna av småbarnspedagogik, tjänsteleverantörerna och personalen. Köns- och jämställdhetsmedvetet bemötande av barnet bör beaktas bättre i personalens grundläggande utbildning och fortbildning. Enligt jämställdhetsombuds-

304 Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 10.12.2019, s. 177. SHM (2020), s. 34.

305 SHM (2020), s. 29.

306 TAS 58/2020.

307 Utbildningsstyrelsen (2018).

mannens syn är jämställdhetskompetensen av personal som arbetar med småbarnspedagogik för närvarande mycket varierande, bland annat på grund av personalens olika utbildningsbakgrunder.

Lagberedningen bör grundas på det behov som uppkommit i småbarnspedagogiken och fokuseras på åtgärder som tryggar det köns- och jämställdhetsmedvetna bemötandet av barnet. Vi måste se till att köns- och jämställdhetsmedveten småbarnspedagogik ingår i den grundläggande utbildningen och fortbildningen av alla som arbetar med småbarnspedagogik.

När dessa läggs till i lagen om småbarnspedagogik och grunderna för planen för småbarnspedagogik kan man även undvika de problem som uppstår om bestämmelserna om främjande av jämställdhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken i jämställdhetslagen och diskrimineringslagen avviker från varandra. Problemet är för närvarande uppenbart vad gäller bestämmelserna för läroanstalter.

- Vid lagberedningen bör man försäkra sig om att de kommande bestämmelserna om främjandet av likabehandling och jämställdhet är så enhetliga som möjligt. Det skulle vara mest ändamålsenligt att lägga till de förpliktelser som berör småbarnspedagogiken i lagen om småbarnspedagogik.
- Personalens kompetens har en nyckelroll i främjandet av jämställdheten inom småbarnspedagogiken. Köns- och jämställdhetsmedveten småbarnspedagogik förutsätter tillräcklig kunskap av anordnarna av småbarnspedagogik, tjänsteleverantörerna och personalen. Köns- och jämställdhetsmedvetet bemötande av barnet bör beaktas bättre i den grundläggande utbildningen och fortbildningen av personer som arbetar inom småbarnspedagogiken. Detta förutsätter också handledning och konkreta anvisningar.

6.5 SKOLANS VERKSAMHET KAN UTVECKLAS MED HÖGKLASSIG JÄMSTÄLLDHETSPLANERING

6.5.1 Jämställdhetsplanen ska vara skolspecifik

Enligt jämställdhetslagen ska läroanstalterna i samarbete med personalen och representanter för eleverna eller de studerande utarbeta en jämställdhetsplan som strävar efter att utveckla läroanstaltens verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att läroanstalterna utför systematiskt arbete som är specifikt för läroanstalten i fråga för att främja jämställdheten.-

Bestämmelsen har sedan 2005 omfattat all undervisning och utbildning förutom grundskolorna. Grundskolorna har haft en skyldighet att utarbeta en jämställdhetsplan enligt dessa förpliktelser sedan början av år 2017.³⁰⁸

Att utarbeta en jämställdhetsplan är inte ett mål i sig. Hur bra man lyckas med arbetet mäts med hur planen stödjer och styr läroanstalten i arbetet för främjande av jämställdheten och åstadkommer praktiska och konkreta ändringar.³⁰⁹ En jämställdhetsplan som syftar till utveckling av läroanstaltens verksamhet bör också ses som ett verktyg som stödjer främjandet av jämställdheten i all läroanstaltens verksamhet. Med förpliktelsen att utarbeta en jämställdhetsplan har man velat säkerställa att läroanstalten utför ett systematiskt jämställdhetsarbete.³¹⁰ Med läroanstaltens arbete för främjande av jämställdheten kan man emellertid utveckla deras verksamhet endast om arbetet är högklassigt och alla, inkluderat läroanstaltens ledning, förbinder sig till arbetet.

308 Lagen om införande av diskrimineringslagstiftningen 1347/2014, 30.12.2014.

309 Elo, S. – Lempinen, M. – Nousiainen, K. – Onwen-Huma, H. – Salo, A. – Vacker, R. (2019), s. 56.

310 Jääskeläinen, L. – Hautakorpi, J. – Onwen-Huma, H. – Niittymäki, H. – Pirttijärvi, A. – Lempinen, M. – Kajander, V. (2015), s. 54. Se även RP 19/2014 rd, s. 34; TAS 255/2014.

”Till skillnad från den allmänna uppfattningen är skolan inte ett område som är fritt från diskriminering trots att den borde vara det.”³¹¹

För att de åtgärder för främjande av jämställdheten som skrivs in i jämställdhetsplanen skulle vara effektiva, ska de baseras på den enskilda läroanstaltens jämställdhetsläge och dess utvecklingsbehov. Därför ska åtgärderna vara läroanstaltsspecifika. Avsikten är att granska och utveckla läroanstaltens verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv och att detta framgår ur handlingar som styr läroanstaltens verksamhet. En jämställdhetsplan som utarbetats av utbildningsanordnaren eller läroanstaltens ledning uppfyller inte lagens krav. Däremot uppmuntras utbildningsanordnaren att ge skolorna anvisningar, rekommendationer och allmänna riktlinjer samt naturligtvis respons om det arbete som utförts i läroanstalten.

6.5.2 Bestämmelserna om jämställdhets- och likabehandlingsplaneringen bör förenhetligas

Vid en läroanstalt kan man utarbeta en kombinerad plan för jämställdhet och likabehandling.³¹² Flera läroanstalter har också gjort så. Kraven på jämställdhetsplanen ska uppfyllas också i det fallet att planen har kombinerats med en annan plan som upprättas i läroanstalten.

Guiden Jämställdhetsarbete är en kunskapsfråga för grundskolor blev färdig 2015. Guiden ger praktiska exempel på hur man systematiskt arbetar för jämställdhet och hur man utarbetar en jämställdhetsplan för verksamheten i skolan. Till skillnad från guiden för den grundläggande utbildningen omfattar Utbildningsstyrelsen guide för andra stadiet från 2019, Mukana!, planeringsförpliktelsen både enligt diskrimineringslagen och jämställdhetslagen. Guiden följer målet i regeringens jämställdhetsprogram 2016-2019 att utöka jämställdhetsmedvetenheten och jämställdhetsplaneringen i läroanstalter på andra stadiet. Guiden utvidgades att omfatta utöver jämställdheten även likabehandling, eftersom det ofta är ändamålsenligt att behandla dessa tillsammans.

Arbetet med guiden för andra stadiet visade att det på grund av bestämmelsernas olika innehåll inte är lätt att kombinera bestämmelserna i jämställdhetslagen och diskrimineringslagen till enhetliga anvisningar. Till slutanvändarna - läroanstalterna - kan detta vara en ännu större utmaning. I utredningen om diskrimineringslagens funktionalitet från hösten 2020 konstateras att skillnaderna i bestämmelserna utgör en praktisk utmaning särskilt vid uppföljningen och uppdateringen av kombinerade likabehandlings- och jämställdhetsplaner. I utredningen föreslås också att bestämmelserna om förpliktelse att utarbeta planer och främja likabehandling och jämställdhet i diskrimineringslagen och i jämställdhetslagen bör förenhetligas.³¹³

Även jämställdhetsombudsmannen anser att det är viktigt för det jämställdhets- och likabehandlingsarbete som utförs i läroanstalterna att bestämmelserna om läroanstalternas förpliktelser att främja likabehandling och jämställdhet i diskrimineringslagen och i jämställdhetslagen är så enhetliga som möjligt.

- För att läroanstalternas arbete för främjande av likabehandling och jämställdhet ska löpa smidigt är det viktigt att bestämmelserna om läroanstalternas förpliktelser i diskrimineringslagen och i jämställdhetslagen är så enhetliga, tydliga och konkreta som möjligt.

311 Ylikruuvi, S. (2020).

312 RP 19/2014, s. 117.

313 Nieminen, K. – Jauhola, L. – Lepola, O. – Rantala, K. – Karinen, R. – Luukkonen, T. (2020), s. 159–160.



6.6 JÄMSTÄLLDHETSFRÄMJANDE ÅTGÄRDER INOM DEN GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGEN

6.6.1 Uppfyllande av utbildningsanordnares ansvar inom den grundläggande utbildningen

I sin berättelse till riksdagen 2018 konstaterade jämställdhetsombudsmannen att övervakningen av grundskolor skulle framöver koncentreras på utbildningsanordnarna i stället för att rikta in sig på enskilda läroanstalter.³¹⁴ Under 2019 inledde jämställdhetsombudsmannen tillsammans med diskrimineringsombudsmannen ett tillsynsarbete med syfte att utreda hur utbildningsanordnarna har försäkrat sig om att de formella och innehållsmässiga kraven på grundskolornas jämställdhetsplanering uppfylls.³¹⁵ Jämställdhetsombudsmannens utredning begränsades till granskningen av utbildningsanordnarnas arbete och omfattade inte kvaliteten av de läroanstaltsspecifika jämställdhetsplanerna.³¹⁶

Undervisningsanordnaren ska se till att man i de läroanstalter som denne förvaltar utför arbete för att främja jämställdheten på det sätt som förutsätts i jämställdhetslagen. Detta förutsätter att undervisningsanordnaren förbinder sig till detta arbete ända till sin ledning och innehar tillräcklig kompetens inom jämställdhetsfrågorna.

Jämställdhetsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen skickade en enkät under 2019 till alla anordnare av den grundläggande utbildningen. Enkäten skickades således till 325 finskspråkiga och 33 svenskspråkiga undervisningsanordnare.

Enkäten besvarades av 153 (43 %) undervisningsanordnare som tillsammans representerade 1155 grundskolor, alltså nästan exakt hälften av grundskolorna i Finland.³¹⁷ Av de tjugo kommuner med störst befolkning under 2018 svarade tio kommuner inte på enkäten.³¹⁸ Under 2018 var 356 grundskolor verksamma i dessa tio kommuner. Under 2018 var 362 grundskolor verksamma i de tio kommuner med störst befolkning som besvarade enkäten.³¹⁹

Tillsynsarbetet bestod av denna enkät till anordnare av grundläggande utbildning och möten med anordnare av grundläggande utbildning. I detta syfte träffade jämställdhetsombudsmannen mellan oktober 2019 och mars 2020 både utbildningsanordnare som hade besvarat enkäten och utbildningsanordnare som av någon anledning inte hade besvarat enkäten.³²⁰

Möten med utbildningsanordnare bekräftade det som kommit fram från enkäten, att arbetsfördelningen mellan utbildningsanordnaren och skolan i arbetet för främjande av jämställdheten fortfarande är relativt oklar.

314 B 22/2018 rd, s. 69.

315 TAS 20/2019.

316 Enligt regeringens jämställdhetsprogram 2016–2019 skulle Utbildningsstyrelsen utvärdera förverkligandet av jämställdhetsplaneringen i grundskolorna.

317 Enligt Statistikcentralen var 2 234 grundskolor verksamma i Finland i slutet av år 2018.

318 Enkäten besvarades inte av Esbo stad, Vanda stad, Jyväskylä stad, Kuopio stad, Vasa stads finskspråkiga skolväsende, Tavastehus stad, Seinäjoki stad, Rovaniemi stad, Kotka stad.

319 Helsingfors stad, Tammerfors stad, Uleåborgs stad, Åbo stad, Lahtis stad, Björneborgs stad, Kouvola stad, Joensuu stad, Villmanstrands stad samt S:t Michels stad.

320 På grund av coronabegränsningarna kunde flera av de redan bokade besöken inte genomföras under våren 2020.

6.6.1.1 Enligt anmälningarna har de flesta grundskolor en jämställdhetsplan

Enligt resultaten av enkäten har de flesta grundskolor en jämställdhetsplan i enlighet med jämställdhetslagen.

Av de utbildningsanordnare som besvarade enkäten angav 150 (98 %) att de skolor som de förvaltar har en giltig jämställdhetsplan som upprättats i enlighet med jämställdhetslagen och syftar till utveckling av läroanstaltens verksamhet. Endast tre utbildningsanordnare angav att de skolor som de förvaltar inte har en jämställdhetsplan eller att en jämställdhetsplan har upprättats i endast en del av skolorna.

Resultatet betyder inte automatiskt att nästan alla grundskolor skulle ha haft en jämställdhetsplan som upprättats i enlighet med jämställdhetslagen och syftar till utveckling av läroanstaltens verksamhet. Resultatet visar att en stor del av utbildningsanordnare anser att det är så. Utöver de tre negativa svar som nämnts ovan kom det nämligen fram av nio svar på andra frågor i enkäten att skolor som dessa utbildningsanordnare förvaltar inte hade en läroanstaltsspecifik jämställdhetsplan i enlighet med jämställdhetslagen.

Den vanligaste orsaken till detta har varit att jämställdhetsplanen har utarbetats på kommunnivå så att den gäller alla skolor i kommunen. Utbildningsanordnare kunde svara till exempel att ”i sin verksamhet har skolorna använt en jämställdhetsplan som utarbetats för hela staden” eller att ”planen har utarbetats på kommunnivå”. I samband med jämställdhetsombudsmannens övriga lagövervakningsarbete har det också uppstått oro över att uppgifter som utbildningsanordnare angett i enkäten inte till alla delar är riktiga.

Oron är befogad. Enligt Utbildningsstyrelsens utredning från 2020 hade endast omkring hälften av de grundskolor som deltog i utredningen en jämställdhetsplan som upprättas i läroanstalten i enlighet med jämställdhetslagen.³²¹

En observation från jämställdhetsombudsmannens kartläggning av läroanstalter på andra stadiet och högskolor 2009-2014 var att skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan som syftar till utveckling av läroanstaltens verksamhet påfallande ofta inte hade urskilts från skyldigheten att upprätta en personalpolitisk jämställdhetsplan på arbetsplatsen.³²² Samma observation ser nu ut att upprepas var gäller anordnare av grundläggande utbildning. Till skillnad från de personalpolitiska jämställdhetsplanerna har läroanstaltens storlek eller personalantalet i skolan ingen betydelse för förpliktelsen.

Undervisningsanordnare ombads också berätta hur det jämställdhetsarbete som utförs i skolorna övervakas, alltså i praktiken hur de får veta att det jämställdhetsarbete som utförs i skolor de förvaltar uppfyller minimikraven i jämställdhetslagen.

Fyra utbildningsanordnare som besvarade enkäten angav att de inte övervakar det jämställdhetsarbete som utförs i skolorna. Av dessa fyra hade endast en utbildningsanordnare angett att i de skolor som utbildningsanordnaren förvaltar hade man inte upprättat jämställdhetsplaner som förutsätts i jämställdhetslagen.

Enligt ett svar behöver arbetet inte övervakas ”eftersom planerna är upprättade enligt anvisningarna”. I ett annat svar konstaterade man att utbildningsanordnaren inte övervaka det arbete som utförs i skolorna, eftersom utbildningsanordnaren ”har litat på att skolorna sköter arbetet”. I ett svar konstateras enbart att ”vi ingriper i missförhållanden om vi upptäcker missförhållanden”. Detta trots att arbetet med främjande av jämställdheten förutsätter även andra åtgärder. Man hänvisar även till resursbrist i några av svaren. Dessutom angav sex respondenter att övervakningen inte hade varit systematisk eller att arbetet övervakades sporadiskt.

321 Mikkola, A. (2020).

322 Se även SHM (2010), s. 26.

6.6.1.2 Alla skolor har inte fått anvisningar om jämställdhetsplanering

Rekommendationen är att utbildningsanordnare ger anvisningar, rekommendationer och allmänna riktlinjer om jämställdhetsplanering till de grundskolor som de förvaltar. Det finns ingen direkt förpliktelse till detta som skulle grunda sig på lag. Undervisningsanordnare är skyldiga att se till att skolorna utför arbete för att främja jämställdheten på det sätt som förutsätts i jämställdhetslagen.

Det torde ligga i undervisningsanordnarnas intresse att arbetet i de skolor de förvaltar följer de allmänna anvisningarna. På detta sätt kan undervisningsanordnare få jämförbar information om sina skolor. Jämförbar information gör det möjligt att precisera de gemensamma förfaringssätten vid behov. Det är också lättare att granska resultaten av arbetet och utvecklingen i skolorna när arbetet utförs enligt samma anvisningar under flera år.

Av de undervisningsanordnare som besvarade enkäten angav 99 (65 %) att de gett anvisningar till de skolor som de förvaltar om innehållet av det systematiska arbetet för främjande av jämställdheten och hur detta läroanstaltsspecifika arbete bör utföras. Av dessa 99 respondenter angav 22 respondenter (14 % av samtliga respondenter) att skolorna hade instruerats att följa de nationella riktlinjerna eller Utbildningsstyrelsens anvisningar och handböcker. I flera svar nämner man att man har använt Utbildningsstyrelsens guide från 2015 i arbetet, Jämställdhetsarbete är en kunskapsfråga: Guide för främjande av jämställdheten i den grundläggande utbildningen.

Av de undervisningsanordnare som besvarat enkäten svarade 19 (12 %) att de inte har gett anvisningar till de grundskolor de förvaltar om vad som ska beaktas i det läroanstaltsspecifika arbetet för främjande av jämställdheten eller hur detta arbete bör utföras. Utbildningsstyrelsens utredning från 2020 om grundskolornas jämställdhetsplanering kom till en liknande slutsats. Enligt utredningen var undervisningsanordnarnas stöd till skolorna bristfälligt.³²³

Orsaker som undervisningsanordnare nämner för att de inte har gett anvisningar till skolorna är varierande. Som orsaker nämns bland annat ”resursbrist”, ”det har inte ansetts vara nödvändigt”, ”det har inte framstått något särskilt behov till det”, ”skolornas ledningsgrupper upprättar sina anvisningar själva” eller ”skolorna är självreglerande”.

Dessutom förblir det oklart i så många som 35 svar (23 %) huruvida undervisningsanordnaren har gett anvisningar till skolorna eller inte. I svaren har man konstaterat till exempel att skolornas verksamhet ”följer lagstiftningen och de allmänna anvisningarna”, att ”man ingriper i diskriminering” eller att man har ansett att ”de upprättade planerna räcker som anvisningar för den dagliga verksamheten”.

Respondenterna ombads också berätta hurdana anvisningar som hade getts eller varför man inte hade gett några anvisningar till skolorna. Inget av svaren förklarade i detalj hurdana anvisningar man hade gett till skolorna, alltså hur undervisningsanordnaren hade instruerat de skolor undervisningsanordnaren förvaltar att utföra systematiskt arbete för främjande av jämställdheten mellan könen. Det framgick dock från flera svar att undervisningsanordnare har erbjudit skolorna utbildning om upprättandet av jämställdhetsplaner.

6.6.1.3 Mindre än hälften av undervisningsanordnarna har gett respons till skolorna

Förutom anvisningar bör undervisningsanordnare också ge respons om jämställdhetsarbetet till skolorna. Undervisningsanordnare tillfrågades också om de har gett respons om kvaliteten av det systematiska jämställdhetsarbetet till skolorna. Av de undervisningsanordnare som besvarade enkäten angav mindre än hälften (65 respondenter, 43 %) att de gett respons om jämställdhetsarbetet till skolorna. Över hälften (85 respondenter, 57 %) svarade däremot att de inte hade gett respons till skolorna.

³²³ Mikkola, A. (2020), s. 24.

Ännu färre respondenter berättade att de hade gett positiv respons till skolorna. Undervisningsanordnare som berättade att de hade gett positiv respons berättade bland annat att "positiv respons har getts för arbete som framskridit väl", "varje skola har fått skriftlig respons om målsättningarna och åtgärderna i samband med upprättande av planen" eller "vi har gett konstruktiv respons och haft diskussioner med skolorna".

Vissa undervisningsanordnare berättade om kontinuerlig och reflekterande respons. Detta kom fram i synnerhet under jämställdhetsombudsmannens möten med undervisningsanordnare. En regelbunden och konstruktiv dialog mellan undervisningsanordnaren och skolorna kan i regel ses som det bästa sättet att säkerställa att informationsflödet också vad gäller frågor om främjande av jämställdheten fungerar bra.

Av vissa svar framgår att man skulle endast ge respons om arbetet i skolorna inte utförs som förväntat. En undervisningsanordnare konstaterar i sitt svar att "vi ger respons om det i något sammanhang kommer fram att arbetet inte utförs systematiskt". Flera undervisningsanordnare motiverade underlåtenheten att ge respons med att det inte har uppstått behov för respons. I svaren kunde man konstatera att "vi har inte gett respons eftersom arbetet har skötts bra hos oss", "några missförhållanden har inte kommit fram", "vi har inte ansett att det skulle vara nödvändigt", "vi har inte haft något att anmärka om skolornas verksamhet och kvaliteten har bedömts vara tillräckligt hög" eller "missförhållanden som avses i lagstiftningen såsom osakligt bemötande, mobbning, diskriminering eller medvetna trakasserier har inte förekommit bland personalen eller eleverna".

En del av undervisningsanordnarna motiverade underlåtenheten att ge respons med att jämställdhetsarbetet inte hade kommit i full gång ännu och att det därför inte var aktuellt att ge respons. I svaren kunde man konstatera till exempel att "jämställdhets- och likabehandlingsarbete är relativt nytt för skolorna" eller att "arbetet har inletts systematiskt först under år 2018 och är därmed inte ännu sådant att respons skulle vara aktuell".

Responsen bör inte begränsas till fall där missförhållanden eller brister har kommit fram i det skolspecifika jämställdhetsarbetet. Man kan också ge respons om väl utfört arbete. Om undervisningsanordnaren anser att skolans jämställdhetsarbete håller hög kvalitet och är ändamålsenligt bör detta meddelas till skolan.

6.6.1.4 Också undervisningsanordnare bör utbilda sig i jämställdhetsfrågor

Undervisningsanordnare tillfrågades om de under de senaste två åren deltagit i utbildningar om jämställdheten och om de har behov av utbildning om systematiskt jämställdhetsarbete.

I svaren urskiljs tydligt de undervisningsanordnare som förhåller sig positiva och mindre positiva till jämställdhetsutbildning.

38 % av respondenterna (58 respondenter) angav att de under de senaste två åren har deltagit i jämställdhetsutbildning. Över hälften av dessa (30 respondenter, 52 %) angav att de är i behov av ytterligare utbildning. I vissa svar konstateras att jämställdhetsteman har berörts under flera olika utbildningar, men att det fortfarande finns ett stort behov att öka kunskapen. I svaren efterlystes också konkreta verktyg och anvisningar för systematiskt jämställdhetsfrämjande arbete. Allt som allt ansåg 43 % av undervisningsanordnare som besvarade enkäten (66 respondenter) att de behöver utbildning i ämnet eller att utbildning skulle vara välkommen.-

Av svaren framgår också att en klar majoritet (90 respondenter, 59 %) av de undervisningsanordnare som besvarat enkäten inte har deltagit i jämställdhetsutbildning under de senaste två åren. Av dessa 90 respondenter ansåg endast 40 % (36 respondenter) att de behöver utbildning i ämnet. En betydligt större andel (51 respondenter, 57 %) av respondenterna ansåg att de inte behöver utbildning i framtiden heller.

Undervisningsanordnare ska kunna ge anvisningar och respons till skolorna samt bedöma om det jämställdhetsarbete som utförs i skolorna är tillräckligt omfattande och uppfyller förpliktelserna i jämställdhetslagen. Detta förutsätter kunskap i jämställdhetsfrågor. Jämställdhetsombudsmannen har i sitt övervakningsarbete som riktas till läroanstalterna och utbildningsanordnare lagt märke till att utbildningsanordnarnas kunskap om förpliktelserna i jämställdhetslagen behöver stärkas.³²⁴

- Undervisningsanordnare ska inneha tillräcklig kunskap om jämställdhetsfrågor. Undervisningsanordnare ska inneha tillräcklig kunskap och tillräckliga resurser för att de ska kunna sköta sina skyldigheter i jämställdhetsfrämjandet.

6.6.2 Jämställdhetsarbete i grundskolorna

Enligt regeringens jämställdhetsprogram 2016-2019 bör jämställdhetsplaneringen i grundskolor och andra stadiets läroanstalter stödjas med uppdaterade guider, utbildning och uppföljning. Utbildningsstyrelsen skulle utvärdera förverkligandet av jämställdhetsplaneringen i grundskolor.³²⁵

Utbildningsstyrelsen genomförde utredningar om uppföljningen av jämställdhetsplaneringen i gymnasier, yrkesläroanstalter och det fria bildningsarbetet åren 2010 och 2013.³²⁶ I sin berättelse till riksdagen 2018 konstaterade jämställdhetsombudsmannen att det bör utredas på motsvarande sätt hur skyldigheten att främja jämställdheten förverkligas i grundskolorna. I utredningen bör även beaktas hur skyldigheten att främja jämställdheten i grunderna för läroplanen i den grundläggande utbildningen förverkligas.³²⁷

Grunderna för läroplanen i den grundläggande utbildningen 2014 förbinder sig till främjande av jämställdheten på flera olika sätt. Undervisningen ska ha ett könsmedvetet förhållningssätt och varje läroämne ska främja jämställdheten på sitt eget sätt.³²⁸ Varje elev ska också få hjälp med att upptäcka sina möjligheter och skapa sin lärtig utan könsbundna rollmodeller.

6.6.2.1 Kunskapsbrist om jämställdhetslagens förpliktelse att främja jämställdhet

Under 2020 genomförde Utbildningsstyrelsen en utredning om hur förpliktelserna om jämställdhetsplaneringen har börjat förverkligas inom den grundläggande utbildningen.³²⁹ Utredningen grundade sig på en enkät som skickats till grundskolorna. Enkäten besvarades av 1 003 grundskolor, alltså omkring 45 % av alla grundskolor som anordnar undervisning i enlighet med lagen om den grundläggande utbildningen.³³⁰

Endast drygt hälften av respondenterna angav att en jämställdhetsplan hade upprättats i skolan på det sätt som förutsätts i jämställdhetslagen. I utredningen bedöms också att det finns kunskapsbrist om förpliktelserna att främja jämställdhet.

Enligt Utbildningsstyrelsens utredning är det systematiska jämställdhetsarbete som utförs inom den grundläggande utbildningen mycket mångsidigt. Å andra sidan är jämställdhetsplanerna ofta bara ett papper i mapp i lärarrummet. Jämställdhetsarbetet kunde anses vara viktigt, men upprättandet av planen kunde anses vara onödigt. I utredningen konstateras också att flera av respondenterna ansåg att en jämställdhetsplan inte har något betydelse eftersom det inte finns några problem med jämställdheten i skolan.³³¹

324 TAS 255/2014, 20.8.2014.

325 Regeringens jämställdhetsprogram 2016–2019, mål 4.3. Social- och hälsovårdsministeriet 2019.

326 Ikävalko, E. (2010) och (2014).

327 B 22/2018 rd, s. 73.

328 Köns- och jämställdhetsmedvetenheten i gymnastikundervisningen har undersökts bland annat i Berg, P. – Kokkonen, M. (2020 a) och (2020 b) samt Kokkonen, M. (2020).

329 Mikkola, A. (2020).

330 Enligt slutrapporten om regeringens jämställdhetsprogram från februari 2019 skulle utredningen ha genomförts under regeringsperioden, men utredningen inleddes egentligen först under hösten 2019.

331 Mikkola, A. (2020), s. 31.

Kokko presenterar en liknande bedömning i sin pro gradu-avhandling.³³² Enligt avhandlingen har grundskolornas jämställdhetsplaner långt ifrån alltid upprättats på det sätt som förutsätts i jämställdhetslagen. Endast omkring hälften av de jämställdhetsplaner som utgjorde materialet för avhandlingen hade upprättats i samarbete med eleverna såsom förutsätts i jämställdhetslagen. Lauren-Kotiranta konstaterar i sin egen pro gradu-avhandling att arbete för att öka förståelsen för köns mångfalden behövs fortfarande för att skolorna skulle vara lika för alla.³³³ Även om det urval som använts i avhandlingarna är begränsat ger det en föga smickrande bild av den rådande situationen.

6.6.2.2 Satsningar på upprättandet av jämställdhetsplaner är bristfälliga

I läroanstalternas funktionella jämställdhetsarbete ska särskilt avseende fästas vid antagningen av elever och studerande, ordnandet av undervisningen, skillnaderna i inläring och bedömningen av studieprestationer samt vid förebyggande och undanröjande av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. Dessutom ska man på ett målinriktat och planmässigt sätt förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck.

Av Utbildningsstyrelsens utredning framgår att 69 % (n=690) av respondenterna angav att de i sitt jämställdhetsarbete har behandlat förebyggande och undanröjande av sexuella trakasserier. 45 % av respondenterna (n=456) angav att de behandlat minskningen av skillnaderna i inläring mellan könen och endast 36 % (n=364) att de behandlat frågor kring mångfalden av kön.³³⁴

Utbildningsstyrelsens utredning om grundskolornas jämställdhetsplaner visar att åtgärderna för främjande av jämställdheten ofta stannar på en alltför allmän nivå. Brist på konkreta åtgärder gör det även svårare att följa upp förverkligandet av planerna. I utredningen anser man att ”då effekterna av jämställdhetsplanen inte observeras, är det också lätt hänt att planen framstår som en börda.”³³⁵ Enligt utredningen finns det inte alltid tillräckliga förutsättningar för ett systematiskt arbete som främjar jämställdheten, och de mål som skrivits in i jämställdhetsplanerna alltför ofta förblir bara tomma ord.³³⁶ Det verkar som grundskolorna åtminstone inne ännu satsar tillräckligt på utarbetandet av jämställdhetsplaner.

Endast 36 % av grundskolorna har behandlat frågor kring mångfalden av kön i sitt jämställdhetsarbete.

6.6.2.3 En könsmedveten lärandemiljö är målet

Sanna Marins regering har som mål att höja utbildnings- och kunskapsnivån på alla utbildningsstadier samt att minska skillnaderna i lärande bland annat genom att forma en mer enhetlig och flexibel helhet av nybörjarundervisningen och småbarnspedagogiken.³³⁷ Lagen om ett försök med tvåårig förskoleundervisning grundar sig på dessa mål.³³⁸ Minskade skillnader i inläring har bedömts förbättra ställningen av de svagare eleverna och jämställdheten.

332 Kokko, K. (2020). Pro gradu-avhandling, Helsingfors universitet.

333 Lauren-Kotiranta, T. (2021). Pro gradu-avhandling, Åbo universitet.

334 Mikkola, A. (2020), s. 17–18.

335 Mikkola, A. (2020), s. 38.

336 Kokko, K. (2020), s. 53.

337 RP 149/2020, s. 3.

338 Lagen om ett försök med tvåårig förskoleundervisning 1046/2020.



I förarbetena till lagen om ett försök med tvåårig förskoleundervisning konstateras att eftersom förskoleundervisningen är könsmedveten och köns sensitiv har försöket på lång sikt bedömts även främja jämställdheten.³³⁹ Det erbjuds dock inga medel med vilka lärarnas kompetens att erbjuda köns- och jämställdhetsmedveten undervisning kunde säkerställas.³⁴⁰ Att man skriver in att undervisningen är könsmedveten betyder inte att undervisningen verkligen är könsmedveten. De fina målsättningarna förverkligas inte i praktiken om man inte vidtar åtgärder för att säkerställa att målsättningarna uppnås.

Etablering av köns- och jämställdhetsmedveten undervisning som normal praxis från och med småbarns- och förskolepedagogiken är ett sätt att motverka könsstereotyper. I förskoleundervisningen är köns- och jämställdhetsmedveten undervisning möjlig endast om varje lärare och all övrig personal har tillräckliga kunskaper och färdigheter för detta. Från och med småbarnspedagogiken ska man försäkra sig om att man lyssnar på barnets egen upplevelse och att barnet bemöts som en individ utan stereotypa föreställningar och förväntningar om kön. Småbarnspedagogiken, förskolepedagogiken och den grundläggande utbildningen ska göra det möjligt för barnet att göra val och utveckla sina färdigheter utan förutfattade meningar eller begränsningar som grundar sig på kön.

En köns- och jämställdhetsmedveten lärandemiljö utvecklas bäst genom att inkludera obligatoriska studieperioder om jämställdheten och könsmedvetenhet i lärarutbildningens grundstudier och lärarnas fortbildning.³⁴¹

339 RP 149/2020, s. 23.

340 YLE 12.1.2021 a.

341 TAS 253/2020.

6.7 JÄMSTÄLLDHET I DEN HÖGRE UTBILDNINGEN

6.7.1 Jämställdhet i lärarutbildningen

Enligt grunderna för läroplanen i den grundläggande utbildningen ska undervisningen vara könsmedveten. Varje läroämne ska främja jämställdhet på sitt eget sätt. Också i grunderna för gymnasiets läroplan och grunderna för de yrkesinriktade examina har man på många sätt förbundit sig till att främja jämställdhet. Detta kräver omfattande jämställdhetskunskaper av lärarna. Könsmedvetenheten är också en del av en lärares yrkeskunskap.³⁴²

6.7.1.1 Vikten av jämställdhet har erkänts i lärarutbildningen

För att utreda jämställdhetskunskaperna hos personer som studerar till lärare bad jämställdhetsombudsmannen under 2020 åtta lärarutbildningsenheter att berätta hur man inom lärarutbildningen ser till att personer som studerar till klass- eller ämneslärare då de övergår till arbetslivet har tillräckliga kunskaper och färdigheter att erbjuda köns- och jämställdhetsmedveten undervisning och förverkliga de krav på främjande av jämställdheten som fastställts i grunderna för läroplanen.

Jämställdhetsombudsmannens enkät besvarades av sex institutioner för lärarutbildning. Hur mycket man satsat på svaren varierade stort. I vissa svar var huvudvikten på upprepning av innehållet i studiehandboken. Detta gav inte någon heltäckande bild om hur främjandet av jämställdhetsmedvetenheten har inkluderats i lärarutbildningen. Det kom dock också fram mycket positivt i svaren.³⁴³

Det var särskilt glädjande att observera att vikten av främjandet av jämställdheten har erkänts brett i lärarutbildningarna. I flera svar konstaterades också att vid nästa uppdatering av läroplanerna ska frågorna om främjande av jämställdheten inkluderas ännu tydligare i läroplanerna så att de skulle på ett övergripande sätt beaktas också i lärarutbildningen. Denna målsättning nämns också i planen för tillgång till högskoleutbildning 2021.³⁴⁴

6.7.1.2 Lärarutbildningen bör vara före sin tid vad gäller jämställdhetsfrågorna

Vikten av främjandet av jämställdheten ser på basis av enkätresultaten ut att ha erkänts vid lärarutbildningsenheterna. Det torde dock fortfarande vara motiverat att fråga huruvida lärarutbildningen ger tillräckliga färdigheter till lärarstuderandena för att säkerställa att de när de övergår till arbetslivet innehar tillräcklig kompetens att erbjuda köns- och jämställdhetsmedveten undervisning.

Kristiina Brunila och Arto Kallioniemi konstaterar att det i lärarutbildningen fortfarande omedvetet produceras strukturer och föreställningar som upprätthåller ojämlikhet. Lärarstuderande förde själva fram att frågor som hänför sig till jämställdheten bör behandlas mer omfattande i lärarutbildningen.³⁴⁵ Det är oroväckande om lärarutbildningen kommer på efterkälken trots att den borde vara före sin tid.³⁴⁶

Det ska säkerställas i lärarutbildningen att den som studerar till lärare har när hen övergår till arbetslivet tillräckliga kunskaper och färdigheter att kunna erbjuda köns- och jämställdhetsmedveten undervisning och uppfylla de krav som avser främjande av jämställdhet i grunderna för läroplanen.³⁴⁷

342 Jääskeläinen, L. – Hautakorpi, J. – Onwen-Human, H. – Niittymäki, H. – Pirttijärvi, A. – Lempinen, M. – Kajander, V. (2015), s. 18.

343 Enkäten besvarades av Helsingfors universitets pedagogiska fakultet, Uleåborgs universitets fakultet för pedagogiska vetenskaper, Tammerfors universitet fakultet för pedagogiska vetenskaper och kultur, Åbo universitets fakultet för pedagogiska vetenskaper, Östra Finlands universitets filosofiska fakultet samt fakulteten för pedagogik och välfärdsstudier vid Åbo Akademi. Enkäten besvarades inte av Jyväskylä universitets pedagogiska institut och Lapplands universitets pedagogiska fakultet. Jämställdhetsombudsmannens enkät TAS 533/2020.

344 Kosunen, T. (2021), s. 197 (mål 8).

345 Brunila, K. & Kallioniemi, A. (2018); YLE 12.1.2021; Brunila, K. (2021).

346 YLE 12.1.2021 a och YLE 12.1.2021 b; Myyry, S. (2020), s. 341.

347 Se även det av Finlands Lärarstuderandes Förbund år 2019 godkända dokumentet Målsättningar för lärarutbildningen och det av Finlands Lärarstuderandes Förbund år 2020 godkända Utbildningspolitiska linjepappret.

Jämställdhetsombudsmannen konstaterade i sin berättelse till riksdagen 2018 att frågor som gäller främjandet av jämställdhet ska inkluderas starkare än för närvarande i lärarytbildningen och lärarnas fortbildning.³⁴⁸ Denna rekommendation behövs fortfarande.

- Lärarna ska inneha tillräcklig jämställdhetskompetens. Det ska säkerställas i lärarytbildningen att den som studerar till lärare har när hen övergår till arbetslivet tillräckliga kunskaper och färdigheter att kunna erbjuda köns- och jämställdhetsmedveten undervisning och uppfylla de krav som avser främjande av jämställdhet i grunderna för läroplanen.

6.7.2 Högskolornas jämställdhetsarbete saknar kraft

Undervisnings- och kulturministeriet genomförde under 2020 en redogörelse för främjande av jämställdhet och likabehandling på högskolor. Redogörelsen handlade till en stor del om högskolornas personalpolitiska jämställdhets- och likabehandlingsarbete. I redogörelsen konstateras att högskolornas arbete för främjande av jämställdhet och likabehandling på basis av planerna ser oftast ut att vara kraftlöst.³⁴⁹ Jämställdhetsarbetet i syfte att utveckla läroanstaltens verksamhet behandlades endast kort i redogörelsen.

Enligt redogörelsen finns det på det hela taget mycket som behöver förbättras i planerna. 36 % av universitetens planer och endast 17 % av yrkeshögskolornas planer uppfyllde alla fem av jämställdhetslagens krav som inkluderats i redogörelsen. En anledning till oro var att 55 % av planerna inte var i kraft då redogörelsen genomfördes.³⁵⁰

I de flesta av högskolornas jämställdhetsplaner hade man inkluderat både frågor om personalpolitisk planering och frågor om planen för läroanstaltens verksamhet. Jämställdhetsombudsmannen anser att det inte är nödvändigtvis ändamålsenligt att sammanslå läroanstaltens jämställdhetsplan som syftar till utveckling av läroanstaltens verksamhet med den personalpolitiska jämställdhetsplanen. Har man ännu inkluderat diskrimineringslagens förpliktelser som gäller utbildningsanordnaren och arbetsgivaren i planerna är det föga överraskande att man kan blanda ihop planeringskyldigheterna och deras genomförande kan bli lidande.³⁵¹

Utredningen ger undervisnings- och kulturministeriet förutsättningar att utveckla dialogen med högskolorna om utvecklingen av jämställdhets- och likabehandlingsarbetet. Med beaktande av de oroande resultat som presenterats i redogörelsen bör undervisnings- och kulturministeriet i sin resultat- och målstyrning betona vikten av högskolornas jämställdhetsarbete på ett sätt som säkerställer att högskolorna främjar likabehandling och jämställdhet planmässigt och systematiskt i all sin verksamhet.

Tillgänglighetsplanen för högskoleutbildning och högskolan som undervisnings- och kulturministeriet berett blev färdig i juni 2021. Jämställdhetsombudsmannen anser att tillgänglighetsplanen inte i tillräcklig utsträckning har behandlat de möjligheter som jämställdhetsplaner som syftar till utveckling av läroanstaltens verksamhet erbjuder. Den process som jämställdhetsplaner erbjuder bör utnyttjas bättre såväl i minskningen av könssegregationen, minskningen av skillnaderna i inlärning, förebyggande och undanröjande av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön som förebyggande av diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck. Högskolornas tillgänglighetsplan skulle ha varit en naturlig plats att behandla frågan.³⁵²

- I sin resultat- och målstyrning bör undervisnings- och kulturministeriet betona vikten av högskolornas jämställdhetsarbete.

348 B 22/2018 rd, s. 68 och 73.

349 Tanhua, I. (2020), s. 55.

350 Tanhua, I. (2020), s. 22–23.

351 Tanhua, I. (2020), s. 22. Undervisnings- och kulturministeriet har under våren 2021 inlett ett omfattande utredningsprojekt som fortsätter det arbete som inlemts med redogörelsen från 2020. Projektet kommer att färdigställas i juni 2022. Syftet med projektet är bland annat att utreda hur högskolorna har främjat likabehandling och jämställdhet mellan könen i sina organisationer.

352 TAS 214/2021 om utkastet till tillgänglighetsplanen.



55 % av högskolornas jämställdhetsplaner var inte i kraft då redogörelsen genomfördes.

6.7.3 Effekterna av reformen av studerandeantagningen ska följas upp

Genom reformen av högskolornas studerandeantagning kommer från och med år 2020 över hälften av studieplatserna att fyllas på basis av studentexamensvitsorden. Syftet är att tidigarelägga inledandet av högskolestudier och därmed minska onödiga sabbatsår.³⁵³ Reformen kommer oundvikligen att ha även andra konsekvenser. Redan vid ett tidigt skede har man sett att den långa lärokursen i matematik har ökat i popularitet, ofta på bekostnad av språkstudier.³⁵⁴

Det har antagits att reformen av studerandeantagningen påverkar även könsfördelningen av studerande som erhållit en studieplats. Man har allmänt antagit att kvinnodominansen i högskolor kommer att öka ännu snabbare. Resultaten av studerandeantagning våren 2020 visade dock något annat. Andelen män av nya högskolestuderande ökade, om också bara blygsamt.³⁵⁵

Reformen av studerandeantagningen kan även påverka välbefinnandet av studerande på andra stadiet. När vikten av vitsorden ökar lär de som studerar på andra stadiet känna allt större press. Man oroas särskilt över hur gymnasisterna ska orka och hur de mår.³⁵⁶

Enkäten Hälsa i skolan 2021 av Institutet för hälsa och välfärd ger en oroande bild av gymnasisternas välbefinnande som fortsätter att bli sämre. Flickor som går i gymnasiet mår betydligt sämre än pojkar som går i gymnasiet. Utöver trakasserier känner flickorna också att de inte räcker till oftare än pojkarna.³⁵⁷ Det är motiverat att begrunda huruvida bra vitsord betonas för mycket på bekostnad av välbefinnandet av de studerande.³⁵⁸

Gymnasierformen syftar till ökning av välbefinnandet av de studerande genom att lova att varje studerande som inleder sina gymnasiestudier får en mer omfattande personlig studieplan.³⁵⁹ Finns det en risk att trots de goda avsikterna utvecklas gymnasieutbildningen till ett treårigt inträdesprov till högskolorna? Reformen av studerandeantagningen kan leda till oförutsedda konsekvenser.³⁶⁰ Därför är det viktigt att den uppföljningsstudie som kommer att genomföras om reformen³⁶¹ är omfattande och högklassig också vad gäller jämställdheten.

6.7.4 Könkvoter vid antagning av studerande

I samband med beredningen av jämställdhetslagen på 1980-talet behandlades könkvoter som då ännu användes brett inom lärarutbildningen.³⁶² Man slutade använda kvoter inom lärarutbildningen snart efter jämställdhetslagens ikraftträdande.³⁶³

353 Undervisnings- och kulturministeriet (2017).

354 YLE 12.6.2019.

355 Karhunen, H. – Pekkarinen, T. – Suhonen, T. – Virkola, T. (2021); Helsingin Sanomat 23.1.2021.

356 Till exempel Finlands Lärarstuderandes Förbund har i sitt politiska linjepapper 2020 antagit att reformen av studerandeantagningen påverkar gymnasisternas välbefinnande negativt. Finlands Lärarstuderandes Förbund (2020).

357 Enkäten Hälsa i skolan 2021, Institutionen för hälsa och välfärd.

358 Sahlström, F. (2021).

359 Palmqvist, R. & Lehtikoinen, P. (2019). Grunderna för gymnasiets läroplan 2019 togs i bruk 1.8.2021. Utbildningsstyrelsen (2019).

360 Mankki, V. & Riihinen, P. (2020).

361 Social- och hälsovårdsministeriet (2020), s. 32–33.

362 Se till exempel Delegationen för jämställdhetsärenden 1986.

363 Undervisningsministeriet bad jämställdhetsombudsmannen om ett utlåtande i frågan år 1987 (Dnr 126/87) och Åbo Akademi bad om ett utlåtande år 1992 (Dnr 27/59/92).

Frågan om användningen av kvoter inom lärarutbildningen i synnerhet och i samband med antagning av studerande i allmänhet kommer dock med jämna mellanrum upp till diskussion.³⁶⁴ Jämställdhetsombudsmannen har också lämnat flera utlåtanden om frågan. Ombudsmannen har ansett att jämställdhetslagen inte stöder användningen av könskvoter vid antagning av studerande.

Genusifieringen av vissa utbildningsområden handlar framför allt om att män inte söker sig till branscher som av tradition är kvinnodominerade och kvinnor inte söker sig till branscher som av tradition är mansdominerade. Det är viktigt att sträva efter att påverka de attitydbundna faktorer som styr utbildnings- och yrkesval baserade på kön. Elever och studerande bör uppmuntras att göra fördomsfria ämnes-, inriktnings- och karriärval som baserar sig på individuella egenskaper, styrkor och faktorer som motiverar dem, alltså att också söka sig till branscher där elevens eller den studerandes kön är i minoritet, om detta är till fördel för eleven eller den studerande. På så sätt skulle kvinnor i allt större omfattning uppmuntras att söka sig till branscher som traditionellt varit mansdominerade och män till branscher som traditionellt varit kvinnodominerade.³⁶⁵

Jämställdhetsombudsmannens senaste ställningstagande om kvoter utfärdades i januari 2020. I sitt utlåtande ansåg ombudsmannen att könskvoter som idrotts- och hälsovetenskapliga fakulteten vid Jyväskylä universitet tillämpade vid inträdesproven till idrottsbiolog stred mot jämställdhetslagen.³⁶⁶ Enligt jämställdhetsombudsmannen ställer praxisen med könskvoter sökande till en ofördelaktig ställning på grund av kön i situationer där studieplatsen enligt kvoten tilldelas till en sökande trots att en annan sökande av ett annat kön har högre poäng vid inträdesprovet. På denna grund ansåg jämställdhetsombudsmannen att praxisen stred mot jämställdhetslagen.

I sitt svar till jämställdhetsombudsmannen motiverade Jyväskylä universitet könskvoter som använts sedan 1963 med att man genom att anta lika många kvinnor och män till idrottspedagogiska utbildningsprogrammet skulle säkerställa jämlika utbildningsmöjligheter inom idrottslärarutbildningen i Finland. När läroanstalterna sedan skulle ha lika många kvinnliga och manliga idrottslärare skulle man också säkerställa mångsidig idrottsundervisning för alla elever och studerande. Jyväskylä universitet ansåg att denna praxis främjar jämställdheten mellan könen.

Jyväskylä universitet meddelade också att universitetet inte skulle följa jämställdhetsombudsmannens uppmaning att sluta använda könskvoter. På grund av detta förde jämställdhetsombudsmannen ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling.³⁶⁷

I sitt avgörande som utfärdades i december 2021 ansåg diskriminerings- och jämställdhetsnämnden att den kvotspraxis som idrotts- och hälsovetenskapliga fakulteten vid Jyväskylä universitet tillämpade vid antagningen av studerande ställer personer som ansöker om studieplats direkt i en ofördelaktig ställning på grund av kön. I sitt avgörande ansåg diskriminerings- och jämställdhetsnämnden att Jyväskylä universitet inte hade motbevisat den misstanke om diskriminering som uppstått i ärendet vad gäller inträdesprovets första skede och förbjöd universitetet att i sin antagning av studerande fortsätta med det diskriminerande förfarande som är förbjuden enligt jämställdhetslagen.³⁶⁸

364 1996 föreslog dåvarande undervisningsminister Heinonen att man skulle återinföra könskvoter inom lärarutbildningen för att öka antalet manliga lärare. 2012 beredde undervisnings- och kulturministeriet statsrådets strategi för främjande av utbildningsmässig jämställdhet. Utkastet till strategin innehöll ett åtgärdsförslag att utreda hur utbildningsområden som gäller pedagogik och socialt arbete skulle kunna öka andelen av det underrepresenterade könet bland de studerande, antingen genom att ge dem extra poäng eller genom kvoter. Delegationen för jämställdhetsärenden 8.7.1996; Undervisnings- och kulturministeriet 2012.

365 TAS 431/2012 och TAS 226/2013 samt K 22/2018, s. 70.

366 TAS 217/2017, 7.1.2020.

367 TAS 384/2020.

368 Dnr YVTlk 924/2020, 21.12.2021.

6.8 REKOMMENDATIONER

- ▶ För att läroanstalternas arbete för främjande av likabehandling och jämställdheten ska löpa smidigt är det viktigt att bestämmelserna om läroanstalternas förpliktelser i diskrimineringslagen och i jämställdhetslagen är så enhetliga, tydliga och konkreta som möjligt.
- ▶ Lärarna ska inneha tillräcklig jämställdhetskompetens. Det bör säkerställas i lärarutbildningen att den som studerar till lärare har när hen övergår till arbetslivet tillräckliga kunskaper och färdigheter att kunna erbjuda köns- och jämställdhetsmedveten undervisning och uppfylla de krav som avser främjande av jämställdhet i grunderna för läroplanen.
- ▶ Vid lagberedningen bör man försäkra sig om att de kommande bestämmelserna om främjandet av likabehandling och jämställdhet är så enhetliga som möjligt. Det skulle vara mest ändamålsenligt att lägga till de förpliktelser som berör småbarnspedagogiken i lagen om småbarnspedagogik.
- ▶ Personalens kompetens har en nyckelroll i främjandet av jämställdheten inom småbarnspedagogiken. Köns- och jämställdhetsmedveten småbarnspedagogik förutsätter tillräcklig kunskap av anordnarna av småbarnspedagogik, tjänsteleverantörerna och personalen. Köns- och jämställdhetsmedvetet bemötande av barnet bör beaktas bättre i den grundläggande utbildningen och fortbildningen av personer som arbetar inom småbarnspedagogiken. Detta förutsätter också handledning och konkreta anvisningar.
- ▶ Undervisningsanordnare ska inneha tillräcklig kunskap om jämställdhetsfrågor. Undervisningsanordnare ska inneha tillräcklig kunskap och tillräckliga resurser för att de ska kunna sköta sina skyldigheter i jämställdhetsfrämjandet.
- ▶ I sin resultat- och målstyrning bör undervisnings- och kulturministeriet betona vikten av högskolornas jämställdhetsarbete.



REKOMMENDATIONER

7

ÖVERVAKNINGEN AV DISKRIMINERINGSFÖRBUD OCH UTVECKLINGSBEHOVEN AV RÄTTSSKYDDET

- ▶ Behörighet vid frågor om intersektionell diskriminering: Den kategoriska begränsningen av intersektionell könsdiskriminering utanför jämställdhetsombudsmannens behörighet bör granskas och bedömas på nytt.
- ▶ Tillämpningsområdet av gottgörelse enligt jämställdhetslagen bör utvidgas att gälla även följande situationer: diskriminering i myndighetsverksamhet, diskriminering i rekryteringsprocessen innan anställningsbeslutet samt sådan diskriminering i samband med personaluthyrning som påverkar den uthyrda arbetstagarens fortsatta arbete.
- ▶ En omfattande utredning bör inledas om de alternativ med vilka tillgången till rättskydd i frågor som handlar om könsdiskriminering kan förbättras. Man bör utreda:
 - ▶ beviljandet av en självständig rätt att väcka talan till jämställdhetsombudsmannen i diskrimineringstvister som grundar sig på jämställdhetslagen
 - ▶ möjligheten att utveckla diskriminerings- och jämställdhetsnämnden till ett rättsskyddsorgan med låg tröskel som kan beordra gottgörelser.

JÄMSTÄLLDHET I ARBETSLIVET

- ▶ Vad gäller anonymt arbetssökande bör det utredas hur jämställdhetslagens bestämmelser om främjande av jämställdheten mellan kvinnor och män samt de meritjämförelser mellan kvinnliga och manliga sökande som förutsätts genom diskrimineringsförbudet kan beaktas.
- ▶ Gottgörelsepåföljden bör utvidgas till diskriminering som sker under rekryteringsprocessen före anställningsbeslutet.
- ▶ Familjeledighetsreformens effekter på de avlönade familjeledigheterna [i tjänste- och arbetskollektivavtalen] och kvinnornas och männens ekonomiska ställning ska följas upp.
- ▶ Det bör övervägas att ändra sjukförsäkringslagen så att en kvinna skulle som grund för betalning välja antingen inkomsterna under 12 månader före graviditeten eller inkomsterna under 12 månader före familjeledigheten.

- ▶ Semesterlagen bör ändras så att graviditetspenningperioden och föräldrapenningperioden inte skulle likställas vad gäller intjänande och beviljande av semester, utan mammorna skulle få en lika lång tid av föräldraledigheten som dagar som är likställda med arbetade dagar som andra föräldrar. Graviditetspenningperioden och föräldrapenningperioden ska inte heller likställas vad gäller beviljande av semester.
- ▶ En ny väntetid bör inte fastställas för en person som erhåller arbetsmarknadsstöd, om orsaken till frånvaron från arbetsmarknaden är familjeledighet.
- ▶ Förebyggande av diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter ska bli en central punkt i jämställdhetspolitiken och effektiva åtgärder ska vidtas för att bekämpa diskrimineringen.
- ▶ Anställningsskyddet för visstidsanställda i samband med graviditet och familjeledigheter ska stärkas. Det skulle vara viktigt att komplettera lagstiftningen om anställningar med bestämmelser som skulle göra det förbjudet att inte förnya visstidsanställningar på grund av graviditet eller familjeledighet eller begränsa dem så att de upphör vid moderskaps-, faderskaps- eller familjeledighetens början.
- ▶ Ansvarsfördelningen mellan uthyrningsföretaget och användarföretaget bör förtydligas för att förebygga diskriminering på grund av graviditet och familjeledigheter när användarföretagets diskriminerande förfarande inverkar på arbetstagarens fortsatta arbete. I dessa fall bör gottgörelseansvaret enligt jämställdhetslagen omfatta användarföretaget.
- ▶ Jämställdhetslagen bör kompletteras med en bestämmelse där det definieras vad som avses med begreppet likvärdigt arbete i jämställdhetslagen.

MÅNGFALDEN AV KÖN

- ▶ Icke-brådskande medicinska åtgärder ska inte genomföras på interkönade barn förrän barnet har möjlighet att ge sitt informerade samtycke till åtgärden. Tillgodoseendet av rättigheterna bör tryggas genom reglering på lagnivå.
- ▶ Fastställande av den juridiska könstillhörigheten bör inte förhindra erhållandet av fertilitetsbehandlingar.
- ▶ Riktlinjer bör upprättas på lagnivå hur mångfalden av kön beaktas i utrymmen och tjänster som indelats enligt kön.

KÖNSRELATERAD VÅLD, HATRETORIK OCH TRAKASSERIER

- ▶ Rättsskyddet för trakasserioffer bör förbättras. Nuläget och offrens tillgång till domstol bör utredas och en prövning av ändringsbehoven göras utgående från utredningen.
- ▶ I de särskilda förbuden mot diskriminering i jämställdhetslagen som gäller läroanstalter och tillhandahållandet av varor och tjänster bör man uttryckligen konstatera att det anses vara diskriminering att inte ingripa i trakasserier som kommit till kännedom.
- ▶ I 6 § i jämställdhetslagen bör en skyldighet för arbetsgivaren att förebygga sexuella trakasserier och könsrelaterade trakasserier införas. Anvisningarna gällande trakasserisituationer bör dessutom skrivas in i arbetsplatsens jämställdhetsplan eller så ska det av jämställdhetsplanen framgå att anvisningarna existerar och hur de anställda kan hitta dem. Denna skyldighet bör även inkluderas i bestämmelsen i 6 a § i jämställdhetslagen om jämställdhetsplanering.

JÄMSTÄLLDHET I SKOLOR OCH LÄROANSTALTER

- ▶ För att läroanstalternas arbete för främjande av likabehandling och jämställdheten mellan könen ska löpa smidigt är det viktigt att bestämmelserna om läroanstalternas förpliktelserna att främja jämställdhet i diskrimineringslagen och i jämställdhetslagen är så enhetliga, tydliga och konkreta som möjligt.
- ▶ Lärarna ska inneha tillräcklig jämställdhetskompetens. Det bör säkerställas i lärarutbildningen att den som studerar till lärare har när hen övergår till arbetslivet tillräckliga kunskaper och färdigheter att kunna erbjuda köns- och jämställdhetsmedveten undervisning och uppfylla de krav som avser främjande av jämställdhet i grunderna för läroplanen.
- ▶ Vid lagberedningen bör man försäkra sig om att de kommande bestämmelserna om främjandet av likabehandling och jämställdhet mellan könen är så enhetliga som möjligt. Det skulle vara mest ändamålsenligt att lägga till de förpliktelser som berör småbarnspedagogiken i lagen om småbarnspedagogik.
- ▶ Personalens kompetens har en nyckelroll i främjandet av jämställdheten inom småbarnspedagogiken. Köns- och jämställdhetsmedveten småbarnspedagogik förutsätter tillräcklig kunskap av anordnarna av småbarnspedagogik, tjänsteleverantörerna och personalen. Köns- och jämställdhetsmedvetet bemötande av barnet bör beaktas bättre i beaktas bättre den grundläggande utbildningen och fortbildningen av personer som arbetar inom småbarnspedagogiken. Detta förutsätter också handledning och konkreta anvisningar.
- ▶ Undervisningsanordnare ska inneha tillräcklig kunskap om jämställdhetsfrågorna. Undervisningsanordnare ska inneha tillräcklig kunskap och tillräckliga resurser för att de ska kunna sköta sina skyldigheter i jämställdhetsfrämjandet.
- ▶ I sin resultat- och målstyrning bör undervisnings- och kulturministeriet betona vikten av högskolornas jämställdhetsarbete.

LITTERATUR

- Ahmed, A. (2019). *When the Name Matters: An Experimental Investigation of ethnic discrimination in the Finnish Labor Market*. University of Helsinki.
- Alaattinoğlu, D. - Kainulainen, H. - Niemi, J. (2020). Raiskausrikosten eteneminen rikosprosessissa, Turun yliopisto, Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2020, s. 45.
- Berg, P. & Kokkonen, M. (2020a). ”Ei tehdä mitään numeroo”: Heteronormatiivisuus ja sukupuolen moninaisuus liikunnanopettajien puhetaivoissa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvista oppilaista. *Kasvatus* 51(3), s. 343-355.
- Berg, P. & Kokkonen, M. (2020a). ”Ei tehdä mitään numeroo”: Heteronormatiivisuus ja sukupuolen moninaisuus liikunnanopettajien puhetaivoissa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvista oppilaista. *Kasvatus* 51(3), s. 343-355.
- Berg, P. & Kokkonen M. (2020b). ”Et olis sekaryhmät, unisex-pukuhuone ja et opettaja olis jotenkin perehtynyt asiaan” - Sateenkaarinuoret, koululiikunta ja liikuntaharrastukset. *Kasvatus & Aika* 14(3) 2020, s. 43-59.
- Brunila, K. & Kallioniemi, A. (2018). Equality Work and Questioning the Persistency of Heteronormativity in Teacher Education. *Policy Futures in Education*, vol. 16, nr 5, pp. 539-552.
- Cederström, C. (2019). *State of Nordic Fathers*. Nordic Council of Ministers. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1367228/FULLTEXT01.pdf>
- Danielsson, P. (2019). (toim.): *Rikollisuustilasto 2019*, s. 18, Katsauksia 42/2020 Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Elomäki, A. - Mustosmäki, A. - Koskinen Sandberg, P. (2020). The sidelining of gender equality in a corporatist and knowledgeoriented regime: The case of failed family leave reform in Finland. *Critical Social Policy* 2020, Vol. 41(2), pp. 294-314. Sage. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0261018320947060>
- Elomäki, A. - Kantola, J. - Koskinen Sandberg, P. - Ylöstalo, H. Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla. Tasa-arvovaltuutetulle 24.9.2018 taustapaperi. Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. K 22/2018, liite 3.
- Kokko, K. (2020). Suunnitellusti tasa-arvoiksi. Tapaustutkimus peruskoulujen toiminnallisiin tasa-arvosuunnitelmiin kirjatuiista tavoitteista. Helsingin yliopisto, kasvatustieteellinen tiedekunta, pro gradu -tutkielma.
- Kokkonen, M. (2020). Syrjimätön ja yhdenvertainen opetusviestintä. *Liito* 4/2020, s. 44-46.
- Koulu, R. (2018). Oikeuksiin pääsy - aina horisontissa? Teoksessa Kolehmainen, A. & Muhonen, E. (toim.): *Matti Ilmari Niemi - Esineoikeuden järjestelmän rakentaja*. Juhlajulkaisu Matti Ilmari Niemi 1958-24/2-2018. Helsinki. Alma Talent, s. 24-34.
- Kytölä, M. - Niemi, J. (2021). Vauvasta vaariin - Työn ja perheen yhteensovittamisen lainsäädännölliset mallit, *Lakimies* 3-4/2021, s. 455-456.
- Lauren-Kotiranta, T. (2021). Tasa-arvolaki, osallisuus ja sukupuolen moninaisuus koulun tasa-arvosuunnitelmissa. Turun yliopisto, kasvatustieteellinen tiedekunta, pro gradu -tutkielma.
- Lahelma, E. - Lappalainen, S. - Kurki, T. (2020). PISA-arvioinneissa rakentuva tasa-arvo ja sukupuoli. *Sukupuolentutkimus-Genusforskning* 33(2020):3, s. 5-20.

Mankki, V. & Räihä, P. (2020). Opettajankoulutuksen opiskelijavalintojen uudistamisen jatkumo - Tausta-
agendoja ja sivuvaikutuksia. *Kasvatus & Aika* vol. 14 nro 3, 2020.

Myyry, S. (2020). Sukupuolten tasa-arvon diskursiivinen murros perusopetuksen opetussuunnitelman
perusteiden 2004 ja 2014 välillä. *Kasvatus* 51 (3), s. 330-342.

Nikupeteri, A. - Lappi, C. - Lohiniva-Kerkelä, M. -Kauppi, A. - Laitinen, M. (2017). Potentiaalisesti tappava
parisuhde? Erotilanteen uhkaavuus ja uhrien suojaamisen edellytykset sukupuolistuneen väkivallan
viitekehyksessä. *Oikeus* 2017 (46); 3: 290-309.

Nummijärvi, A. (2004). Palkkasyrjintä. Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja
toimivuudesta. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Ollus, N. - Tanskanen, M. - Honkatukia, P. - Kainulainen, H. (2019). Sukupuolistunut vihapuhe,
seksuaalinen häirintä ja risteävät yhteiskunnalliset erot. Teoksessa Teräsaho, M. ja Närvi, J. (toim.):
Näkökulmia sukupuolten tasa-arvoon. *Analyseja tasa-arvobarometrista 2017*, s. 32-56. Helsinki:
Punamusta Oy.

Saarikallio-Torp, M. & Miettinen, A. (2021). Family leaves for fathers: Non-users as a test for parental
leave reforms. *Journal of European Social Policy* 2021, Vol. 31(2), pp. 161-174. Sage. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0958928721996650>

Sarasoja, L. & Carling, C. (2020). Oikeudenkäyntikulut pääkäsitelyssä ratkaistuissa riita-asioissa 2019.
Edilex-sarja 2020/36.

Viitasalo, N. (2015). *Varttuneet ja ikäsyryntä työelämässä*. Tampere: Tampere University Press.

Ylöstalo, H. - Kantola, J. - Sandberg-Koskinen, P. (2020). Kriittinen tasa-arvolukutaito paljastaa
yhteiskunnan eriarvoisuuden koronapandemiassa. <https://politiikasta.fi/kriittinen-tasa-arvolukutaito-paljastaa-yhteiskunnan-eriarvoisuuden-koronapandemiassa/>

INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

Council of Europe (2021). Diversity in the Workplace. A Sexual Orientation, Gender Identity or
Expression and Sex Characteristics Approach. <https://rm.coe.int/diversity-in-the-workplace-a-sogiesc-approach/1680a477ce>

Den internationella arbetsorganisationen ILO (2012). Giving Globalization a human face, International
Labour Conference, 101st Session, 2012, pp. 672-675. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf

Den internationella arbetsorganisationen ILO (2017). Application of International Labour Standards 2017
(I). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. REPORT
III (Part 1A). International Labour Conference, 106th Session, 2017. ILC.106/III(1A). [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2017-106-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2017-106-1A).pdf)

EIGE (2017a). Economic benefits of gender equality in the EU How gender equality in STEM education
leads to economic growth. <https://eige.europa.eu/publications/economic-benefits-gender-equality-eu-how-gender-equality-stem-education-leads-economic-growth>

EIGE (2017b). Measuring femicides in Finland. <https://eige.europa.eu/publications/measuring-femicide-finland>.

Europeiska kommissionen (2013). Från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet. Rapport om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning) {SWD(2013) 512 final}. Bryssel 6.12.2013. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2013\)0861_/com_com\(2013\)0861_sv.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2013)0861_/com_com(2013)0861_sv.pdf)

Europeiska kommissionen (2020). Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. En jämlikhetsunion: jämställhetsstrategi for 2020-2025. COM(2020) 152 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM:2020:152:FIN>

Europeiska kommissionen (2021). Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer. COM(2021) 93 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0093&from=FI>

FRA (2014). Violence against Women: an EU-wide Survey. Main Results. FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union.

FRA & Council of Europe (2016). Handbook on European law relating to access to justice. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

FRA (2020). EU-LGBTI II 2019. A long way to go for LGBTI equality. FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union.

OECD (2021). Beyond Academic Learning. First Results from the Survey of Social and Emotional Skills. https://read.oecd-ilibrary.org/education/beyond-academic-learning_92a11084-en#page1

Nordic Council of Ministers (2021). Health, well-being and life conditions of young LGBTI persons in the Nordic Countries. A literature review and survey efforts.

UNESCO (2017). Cracking the code: Girls' and women's education in science, technology, engineering and mathematics (STEM)

UNESCO (2019). I'd blush if I could: closing gender divides in digital skills through education.

UN Women. Global norms and standards: ending violence against women. <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/global-norms-and-standards>

MYNDIGHETSKÄLLOR

Aaltonen, M. - Heino, P. ja Villa, S. (2013): Riiteleminen on pienelle ihmiselle raskasta. Selvitys syrjinnän uhrien oikeusturvakeinojen saavutettavuudesta ja vaikuttavuudesta. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2013. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79035/Riiteleminen%20on%20pienelle%20ihmiselle%20raskasta.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Anttila, O. - Nousiainen, K. (2013). Selvitys tasa-arvolain valvontasäännösten toimivuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:44. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2013. <http://urn.fi/URN:ISBN978-952-00-3647-8>

Attila, H. & Koskinen, H. (2020). Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:33.

Bergbom, B. - Toivanen, M. - Väänänen, A. (2020). Monimuotoisuusbarometri 2020. Fokuksessa rekrytointikäytännöt ja monikulttuurisuus. Helsinki. Työterveyslaitos.

Bruun, N. (2019). Samapalkkaisuuden perustaa säännöstävä kansainvälinen normisto. Teoksessa Viitamaa-Tervonen, O. - Bruun, N. - Nummijärvi, A. - Nousiainen, K. - Koskinen Sandberg, P.: Samapalkkaisuuden perusteet ja edistäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:28.

Delegationen för jämställdhetsändamålen (1986). Sukupuolikiintiöt koulutuksessa: Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ehdotukset ja asiaa valmistelleen työryhmän muistio. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan monisteita 4/1986.

Delegationen för jämställdhetsändamålen (1996). Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tiedote 8.7.1996. Sukupuolikiintiöt eivät sovellu opettajankoulutusvalintoihin.

Delegationen för jämställdhetsändamålen (2021). Kuntapolitiikan tasa-arvokysymyksiä: Sukupuolten tasa-arvo Suomen kunnissa 2017-2021. TANE-julkaisuja 2021 (19).

Dnro YVTltk 924/2020. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös sukupuolikiintiöiden käyttöä opiskelijavalinnassa koskevassa asiassa.

Elo, S. - Lempinen, M. - Nousiainen, K. - Onwen-Huma, H. - Salo, A. - Vacker, R. (2019). Mukana! Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyö toisella asteella. Opetushallitus, oppaat ja käsikirjat 2019:4a.

Finlands Bank (2021). <https://www.eurojatalous.fi/fi/2021/artikkelit/koronakriisi-ja-rakennetyottomuus/>

Giving Globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, raportin kohdat 672 - 675. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf

Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suosituksia. Vahingonkorvauslain 5 luvun säännösten nojalla kivusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta, pysyvästä haitasta sekä kärsimyksestä suoritettavien korvausten määrästä. 5. painos. (2020). https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162631/HEVA_suosituksia_sisus_5.painos_vedos_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hiilamo, H. - Määttä, A. - Koskenvuori, K. - Pyykkönen, J. - Räsänen, T. - Aaltonen, S. (2017). Nuorten osallisuuden edistäminen. Selvitysmiehen raportti. Diakonia-ammattikorkeakoulu, Helsinki.

Ikävalko, E. (2010). Tasa-arvosuunnitelmien seuranta: Lukioiden, ammatillisten oppilaitosten ja vapaan sivistystyön oppilaitosten tasa-arvosuunnittelu. Opetushallitus.

Ikävalko, E. (2014). Tasa-arvosuunnitelmien seuranta 2013: Lukioiden, ammatillisten oppilaitosten ja vapaan sivistystyön oppilaitosten tasa-arvosuunnittelu. Opetushallitus, raportit ja selvitykset 2014:6.

IM (2019). Sanat ovat tekoja. Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostaminen. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisuja 2019:23.

IM (2021). Pelastusalan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toimintaohjelma: Tasa-arvoinen ja yhdenvertainen pelastustoimi, Sisäministeriön julkaisuja 2021:40.

Jokela, S. - Luopa, P. - Hyvärinen, A. - Ruuska, T. - Martelin, T. - Klemetti, R. (2020). Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten hyvinvointi. Kouluterveyskyselyn tuloksia 2019. Työpaperi 38/2020. Terveystieteiden tutkimuskeskus.

Justitieministeriet, JM. (1997). Ryhmäkannelaki. Työryhmän 1996 mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu OLJ 3/1997.

JM (2020a). Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma 2020-2023. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:15.

JM (2020b). Meddelande. https://oikeusministerio.fi/-/eu-n-perusoikeusvirasto-fra-julkaisi-hlbt-kyselyn-raportin?languageId=sv_SE.

JM (2021a). Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea: Tilannearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:26

JM (2021b). Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa. Arviomuistio. Selvityksiä ja ohjeita 2021:16. Justitieministeriet.

JM (2021c). Seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus: lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:22. Oikeusministeriö.

JM (2021d). Tiedolla vihaa vastaan -hanke 2019-2021, hankkeen loppuraportti 2021.

JM (2021e). Tutkimustietoa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen tilanteesta Suomessa. (Forskningsdata om situationen för sexuella och könsminoriteter i Finland, på finska). Syrjintä Suomessa 2021. (Diskriminering i Finland 2021). Policy Brief 5. Justitieministeriets publikation.

Jämställdhetsbarometern 2017 (2018). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8/2018. Helsinki. (på finska) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160920/STM_08_2018_Tasa-arvobarometri%202017_net.pdf

Jääskeläinen, L. - Hautakorpi, J. - Onwen-Huma, H. - Niittymäki, H. - Pirttijärvi, A. - Lempinen, M. - Kajander, V. (2015). Tasa-arvotyö on taitolaji: Opas sukupuolten tasa-arvon edistämiseen perusopetuksessa. Opetushallitus, oppaat ja käsikirjat 2015:5.

Kanninen, O. & Virkola, T. (2021). Rekrytointisyrjintä ja sen vastaiset keinot. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:27. Valtioneuvosto, s. 23-30, 35-36.

Karhunen, H. - Pekkarinen, T. - Suhonen, T. - Virkola, T. (2021). Opiskelijavalintauudistuksen seurantatutkimuksen väliraportti. Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, VATT Muistiot 62.

Keskinen, S. (2021). Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2020. Suomen virallinen tilasto. Helsinki: Kansaneläkelaitos. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/330043/Kelan_lapsiperhe_etuustilasto_2020.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Keyriläinen, M. (2019). Perhevapaan vaikutus naisten urakehitykseen kielteisempi korkeakoulutetuilla. Tieto & Trendit 5.12.2019. Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2019/perhevapaan-vaikutus-naisten-urakehitykseen-kielteisempi-korkeakoulutetuilla/>

Knuutila, A. - Kosonen, H. - Saresma, T. - Haara, P. - Pöytäri, R. (2019). Viha vallassa: Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:57.

Kosunen, T. (2021). Kohti saavutettavampaa korkeakoulutusta ja korkeakoulua. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:35.

Kuivalainen S. - Järnefelt N. - Kuitto K. - Ritola, S. (2019). Naisten ja miesten eläke-erot, katsaus tutkimukseen ja tilastoihin, STM:n raportteja ja muistioita 2019.

Lahtinen, J. & Vieno, A. (2019). Mitä segregaatiosta ja sukupuolittuneista ammattikäsitteistä tiedetään -katsaus kirjallisuuteen. Teoksessa Jenni Lahtinen (toim.) "Mikä ois mun juttu" - Nuorten koulutusvalinnat sosiaalisuutensa kehyksissä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:68, 19-30.

Lilja, R. - Asplund, R. - Kauppinen, K. (toim.) (2007). Perhevapaavalinnat ja perhevapaiden kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä? Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 69/2007. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Maarianvaara, J. (2018). Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018.

Mesiäislehto, M. - Elomäki, A. - Närvi, J. - Simanainen, M. - Sutela, H. - Räsänen, T. (2022). The gendered impacts of the Covid-19 crisis in Finland and the effectiveness of the policy responses. Findings of the project "The impact of the Covid-19 crisis in Finland". Discussion Paper 2/2022. Finnish Institute for Health and Welfare.

Mikkola, A. (2020). Tasa-arvosuunnitelmien seuranta 2019. Perusopetuksen oppilaitosten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu. Opetushallitus, raportit ja selvitykset 2020:23.

Nieminen, K. – Jauhola, L. – Lepola, O. – Rantala, K. – Karinen, R. – Luukkonen, T. (2020). Aidosti yhdenvertaiset: Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162552/VNTEAS_2020_50.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Palmqvist, R. ja Lehikoinen, P. (2019). Lukiouudistus tähtää opiskelijoiden hyvinvoinnin lisäämiseen. Opetushallitus 10.5.2019, blogikirjoitus.

Ritola, S. (2020) Eläke-erot ja sukupuolten tasa-arvot. Miesten ja naisten eläke-ero eri ikäluokkien esimerkkitapauksilla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 3:2020. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140562/elakkeet-ja-sukupuolten-tasa-arvo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Saarinen, J. – Siekkinen, K. – Laimi, T. – Ahonen, A., Bernelius, V. – Brunila, K. – Gustavsson, M. – Kauppinen, M. – Norrena, J. (2021). Tasa-arvo teoiksi ja todeksi: Sukupuolten sisäisten ja välisten oppimistuloseröjen syitä ja taustoja perusopetuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus julkaisut 19:2021.

Salmi, J. & Närvi, J. (2017). Johdanto. Teoksessa Salmi, M. & Närvi, J. Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Raportti 4/2017, s. 8-31. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Social- och hälsovårdsministeriet, SHM (1992). Komiteamietintö 1992:35. Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö.

SHM (1998). Työryhmämuistio 1998:19. Tasa-arvoasioiden organisointi- ja sijaintityöryhmän loppumuistio. Sosiaali- ja terveysministeriö.

SHM (2002). Komiteamietintö 2002:9. Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö.

SHM (2007). Sukupuolivaikutuksien arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:25. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/71142/julkaisuja_publicationer_2007_25_suvaopas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

SHM (2008). Rekommendationer för förebyggande av våld i närrelationer och inom familjen. Identifiera, skydda och handla. Hur styra och leda det lokala och regionala arbetet inom social- och hälsovården. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2008:9.

SHM (2010). Selvitys eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta. MINS 3/2010 vp. Sosiaali- ja terveysministeriö.

SHM (2016). Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75241/02_2016_Saadostaikutusten_arviointi_ihmisiin_fi_netto_kansilla.pdf

SHM (2017). Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 2010: Väliraportti 2016. (2017) Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:11. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3861-8>

SHM (2018). Utredning om lönetransparens. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 41/2018.

SHM (2019a). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016-2019. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:19.

SHM (2019b). Processer för ingripande i och förebyggande av våld i nära relationer. God praxis för arbetet mot våld i nära relationer etableras i strukturen. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:55.

SHM (2019c). Naisten ja miesten eläke-erot, katsaus tutkimukseen ja tilastoihin, STM:n raportteja ja muistioita 2019:66 (Pensionsskillnader mellan kvinnor och män, översikt över forskning och statistik, Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:66, på finska)

SHM (2019d). Palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:32. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4063-5>

SHM (2020a). Finland - ledande på jämställdhet: Regeringens jämställdhetsprogram 2020-2023. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2020:36. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8415-8>

SHM (2020b). Vaihtoehtoiset sääntelymallit sukupuolivähemmistöjen oikeudellisen aseman järjestämiseksi. Translainsäädännön uudistamisen valmistelutyöryhmän raportti.

SHM (2021a). Palkka-avoimuuden lisääminen tasa-arvolaisa. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:27. Slutrapport för arbetsgruppen för lönetransparens (på finska). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7189-9>

SHM (2021b). Samanarvoinen työ -hankkeen ohjausryhmän asettamista koskeva sosiaali- ja terveysministeriön asettamispäätös VN/21223/2021 30.8.2021 ja hankkeen lyhyt kuvaus <https://stm.fi/-/samanarvoinen-tyo-hanke-kehittaa-toiden-vaativuuden-arviointia>

Statistikcentralen (2019). Förtjänstnivåindex 2019. <https://www.stat.fi/til/ati/2019/index.html>

Statistikcentralen (2021). <https://tilastokeskus.fi/keruu/th/s/>

Statsrådet, SR (2019). Ett inkluderande och kunnigt Finland - ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-790-1>

SR (2020). Hyvinvoinnin ja tasa-arvon vahvistaminen koronakriisin aikana ja sen jälkeen. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-875-5>

SR (2021a). Statsrådets utbildningspolitiska redogörelse. Statsrådets publikationer 2021:25. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-638-9>

SR (2021b). Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten. Statsrådets publikationer 2021:49. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-785-0>

Sutela, H. (2021). Koronan satoa: nuoret naiset opiskelevat, miehet enemmän työttöminä. Tieto & trendit. Tilastokeskus. 25.2.2021. <https://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2021/koronan-satoa-nuoret-naiset-opiskelevat-miehet-enemman-tyottomina/>

Tanhua, I. (2018) Teorioita sukupuolen mukaisista segregaaation syistä. SEGLI-hankkeen tutkimus. <https://www.kaikkienduuni.fi/teorioita-segregaation-syist>

Tanhua, I. (2020). Selvitys korkeakoulujen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:20.

TEM107:00/2020, Työajan vakiintuminen vaihtelevan työajan sopimuksissa (työsopimuslaki).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL. (2021). Kouluterveyskysely 2021. <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely>

THL (2022). Koronakriisin vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon Suomessa.

<https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/koronakriisin-vaikutukset-sukupuolten-tasa-arvoon-suomessa>

THL:n tasa-arvosanasto. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/sukupuoli/tasa-arvosanasto>

THL. Vammaispalvelujen käsikirja. <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/vammaisuus-yhteiskunnassa/vakivalta-ja-vammaisuus/millaista-vammaisiin-ihmisiin-kohdistuva-vakivalta-on>

UKM (2017). Korkeakoulujen opiskelijavalintojen kehittämisen toimenpiteet 2017-2020, 17.8.2017.

Undervisnings- och kulturministeriet, UKM (2012). Ehdotus valtioneuvoston strategiaksi koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:28.

Utbildningsstyrelsen (2018). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2018. OPH-2791-2018, 19.12.2018. Opetushallitus määräykset ja ohjeet 2018:3a.

Utbildningsstyrelsen (2019). Lukion opetussuunnitelman perusteet 2019. OPH-2263-2019, 7.11.2019. Opetushallitus, määräykset ja ohjeet 2019:2a.

Uosukainen, R. - Autio, H.-L. - Leinonen, M. - Syrjä, S. (2010). Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus. Tutkimus suunnitteluvaiheen toteuttamisesta sekä suunnitelmien ja kartoitusten laadusta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:7.

Viitamaa-Tervonen, O. - Bruun, N. - Nummijärvi, A. - Nousiainen, K. - Koskinen-Sandberg, P. (2019). Samapalkkaisuuden perusteet ja edistäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:28.

JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN

Dnro 126/87. Tasa-arvovaltuutetun lausunto kiintiöiden käytöstä luokanopettajan koulutuksessa.

Dnro 27/59/92. Tasa-arvovaltuutetun lausunto Åbo Akademille sukupuolikiintiöiden käytöstä opettajankoulutusvalinnoissa.

Dnro 16/50/02. Tasa-arvovaltuutetun lausunto tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietinnöstä.

Jokinen, J. (2016). Tasa-arvolain ja rikoslain syrjintäsäännösten soveltaminen oikeuskäytännössä vuosina 2012-2014. Tasa-arvovaltuutettu.

Jämställhdetsombudsmannens årsberättelse 2020. Jämställhdetspublikationer 2021:2.

TAS 84/2010. Tasa-arvovaltuutetun lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle selvityksestä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta.

TAS 84/2010. Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle selvityksestä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta.

TAS 431/2012. Tasa-arvovaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle ehdotuksesta valtioneuvoston strategiaksi koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi.

Tasa-arvovaltuutettu (2012). Selvitys sukupuolivähemmistöjen asemasta. Tasa-arvojulkaisuja 2012:1.

TAS 226/2013. Tasa-arvovaltuutetun lausunto lisäpisteiden saamisesta sukupuolen perusteella hakiessa ammatilliseen koulutukseen.

TAS 147/2014. Jämställhdetsombudsmannens utlåtande om regeringens proposition (RP 19/2014 rd) angående ändring av lagarna om likabehandling och jämställdhet.

TAS 255/2014. Tasa-arvovaltuutetun muistio 20.8.2014.

TAS 290/2016. Tasa-arvovaltuutetun lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain ja tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 98/2016); sovinnon edistäminen ja vahvistaminen.

TAS 217/2017. Könskvoter vid antagning av studerande.

TAS 291/2017. Suomen Hiusyrittäjät ry:n ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto kanssa laadittu esite.

TAS 438/2017. Ny väntetid för arbetsmarknadsstöd efter familjeledighet.

TAS 408/2018. Jämställdhetsombudsmannen bedömer att engångsbeloppet som baserar sig på kommunsektorns lokala resultat är diskriminerande.

TAS 20/2019. Tasa-arvovaltuutetun kartoitus perusopetuksen järjestäjien tasa-arvotyöstä.

TAS 145/2019. Fotografi och uppgifter om kön i arbetsansökningar.

TAS 295/2019. Tietopyyntö tasa-arvolain soveltamisesta.

TAS 352/2019. Ruoveden kunnan tasa-arvosuunnitelma.

TAS 58/2020. Utlåtanden om skrivelsen i regeringsprogrammet om skyldigheten till jämställdhetsplanering inom småbarnspedagogiken.

TAS 226/2020. Ändring av åtalsrätt för olaga hot ur perspektivet för jämställdhet mellan könen.

TAS 227/2020. Epäily sukupuolen vaikutuksesta lomautuksen jatkumiseen.

TAS 253/2020. Lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatustilain muuttamisesta.

TAS 324/2020. De nya grunderna för fastställande av föräldrapenningar och jämställdhet mellan könen.

TAS 331/2020. Jämställdhetsombudsmannens utlåtande till arbetsgruppen för balans mellan arbete och privatliv.

TAS 340/2020. Lausunto sukupuolen huomioimisesta rikoslaissa koventamisperusteena.

TAS 370/2020. Utlåtande om totalreformen av sexualbrottslagstiftningen.

TAS 384/2020. Hakemus yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle sukupuolikiintiöiden käyttöä opiskelijavalinnassa koskevassa asiassa.

TAS 533/2020. Tasa-arvovaltuutetun kysely opettajankoulutusyksiköille 9.12.2020.

TAS 561/2020 Utlåtande för beredningen av statsrådets redogörelse om jämställdhetspolitiken.

TAS 1/2021. Transnaisten oikeus sovittaa alusvaatteita naisten alusvaateliikkeessä.

TAS 44/2021. Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen.

TAS 109/2021. Utlåtande om reformen av familjeledigheter.

TAS 180/2021. Utlåtande om utlåtande över utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till föräldraskapslag.

TAS 214/2021. Lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelman luonnoksesta.

TAS 437/2021. Utlåtande till riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott om statsrådets redogörelse för den inre säkerheten.

TAS 481/2021. Utlåtande till riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen.

TAS 506/2021. Lausunto hallituksen esityksestä vanhemmuuslaiksi.

TAS 525/2021. Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle rikoslain muuttamisesta ja sukupuolen huomioimisesta rangaistuksen koventamisperusteena.

OFFICIELLA KÄLLOR

AJUB 11/2014 rd. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 19/2014 vp.

AjUB 16/2018 rd. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets betänkande om jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018.

AjUB 10/2021 rd. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto Eduskunnan suurelle valiokunnalle koskien valtioneuvoston kirjelmää U 23/2021 vp eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (COM (2021) 93 final) miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla.

B 6/2018 rd. Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_6+2018.pdf

B 22/2018 rd. Jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018. Jämställdhetspublikationer 2018:5.

Den internationella arbetsorganisationen ILO (1951). Konvention nr 90. Lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Fördr 10/1963.

Den internationella arbetsorganisationen ILO (1951). Konvention nr 100n. Lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Fördr 9/1963.

EK 51/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. VNS 7/2010 vp.

FN:s Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW). (FördrS 67-68/1986).

GrUB 38/2006 rd. Grundlagsutskottets utlåtande. Regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om föräldradagpenningar och ersättning för arbetsgivarkostnader. RP 112/2006 rd.

GrUB 31/2014 rd. Grundlagsutskottets utlåtande. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den. RP 19/2014 rd.

HE 47/1962 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin 34. istuntokaudellaan vuonna 1951 hyväksymän samapalkkaisuussopimuksen hyväksymisestä.

KuUB 19/2018 rd. Kulturutskottets betänkande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

RP 57/1985 rd. RP 57/1985 rd till Riksdagen med förslag till lagstiftning om jämställdhet mellan kvinnor och män.

RP 90/1994 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

RP 50/2004 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till sjukförsäkringslag.

RP 195/2004 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor.

RP 238/2004 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till semesterlag och vissa lagar som har samband med den.

RP 317/2010 rd. Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet om kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med hjälp av datorsystem och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om ändring av strafflagen och av 15 § i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster.

RP 19/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den.

RP 296/2018 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sjukförsäkringslagen, lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner samt 4 och 5 § i lagen om arbetsgivares sjukförsäkringsavgift.

RP 7/2021 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen.

RP 123/2021 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen.

RP 129/2021 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sjukförsäkringslagen, arbetsavtalslagen och lagen om småbarnspedagogik samt till vissa lagar som har samband med dem.

RP 132/2021 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till föräldraskapslag och till lagar som har samband med den.

RSk 22/2018 rd. Riksdagens ombudsmans årsberättelse 2017.

SRR 4/2021 rd. Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten. Statsrådets publikationer 2021:49.

Valtioneuvoston asetus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. SopS 53/2015.

VNS 7/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. STM 2010:8. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_7+2010.pdf

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamiseksi biologian ja lääketieteen alalla. SopS 23/2010.

RÄTTSFALLEN OCH AVGÖRANDE

Birkalands tingsrätt 2018, dom 18/36337.

Birkalands tingsrätt 2018, dom L 17/27103.

EUT C-324/01. María Paz Merino Gómez v. Continental Industrias del Caucho SA.

HD:2020:4.

MEDBORGARSORGANISATIONER OCH ARBETSMARKNADORGANISATIONER

Akava Works (2020). Ikäsyryntäkysely. <https://akavaworks.fi/blogit/ikasyrjinta-on-sukupuolittunut-ilmio/>

JHL-analyysi. Yhden vanhemman perheiden huoltajista runsaasti uusia työllisiä lastenhoitoa kehittämällä. Tammikuu 2021. <https://www.jhl.fi/wp-content/uploads/2021/01/JHL-analyysi-Yhden-vanhemman-perheiden-huoltajista-runsasti-uusia-tyllisi-lastenhoitoa-kehittmll.pdf>

Mothers in Business MIB ry. (2019). Työelämänilkeily nimeltä raskaussyryntä. <https://www.mothersinbusiness.fi/blog/2019/1/12/tyelmnilkkeily-nimelt-raskaussyrynt>

PAM (2019). PAMin Ylitalo: Oikeus äitiyteen vaarassa - raskaussyryntän ehkäisemiseksi lakia on muutettava. <https://www.pam.fi/uutiset/pamin-ylitalo-oikeus-aitiyteen-vaarassa-raskaussyryntan-ehkaisuiseksi-on-lakia-muutettava-2.html>

PAM (2019). Raskaussyryntä on merkittävä ongelma työelämässä. (8.5.2019). <https://www.pam.fi/uutiset/raskaussyrynta-on-merkittava-ongelma-tyoelamassa.html>

PAM (2020). Häirintä asiakastyössä PAMin alojen ammattiteissa - Palvelualojen kysely elokuussa 2020. (20.10.2020). <https://www.pam.fi/uutiset/seksuaalinen-hairinta-lisaantyy-kertovat-pamin-jasenet-kyselyssa-kommetteja-koskettelua-ja-kikkelikuvia.html>

Saloheimo, A. (2021). Sukupuolivähemmistöjen kohtaaminen työelämässä 2015-2020. DreamWearClub ry, ISIO ry, Transfeminiinit ry, Translasten ja -nuorten perheet ry, Trans ry, Trasek ry, Setan sukupuolen moninaisuuden toimikunta. https://07e281e0-6f83-4c90-8251-7d7054ba5bc3.filesusr.com/ugd/ee66a1_9cba7ebb571045d6b1e768c2e16a7a89.pdf

Suomen Opettajaksi Opiskelevien Liitto 2019. Tavoitteet opettajankoulutukselle. Hyväksytty liittokokouksessa 13.4.2019.

Suomen Opettajaksi Opiskelevien Liitto 2020. Koulutuspoliittinen linjapaperi. Hyväksytty liittokokouksessa 13.6.2020.

Tehy (2021). Seksuaalinen häirintä ja väkivalta sote-alalla (11.8.2021). https://www.tehy.fi/fi/system/files/mfiles/dokumentti/tehy_n_kysely_-_seksuaalinen_hairinta_ja_vakivalta_sote-alalla_11.8.2021_id_17306.pdf;

Zad, Y. (2021). Yksihuoltajien työllisyyden parantaminen on myös tasa-arvoteko. <https://www.jhl.fi/blogi/yksihuoltajien-tyollisyyden-parantaminen-on-myo-s-tasa-arvoteko/> (Julkaistu 18.1.2021).

ANDRA KÄLLOR

Brunila, K. (2021). Korkeakoulutuksen saavutettavuus sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Alustus opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämässä Korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelma - Webinaari II:ssa sidosryhmille, 2.3.2021.

Helsingin Sanomat 23.1.2021, s. A16. Valintakokeiden uudistus avasi miehille lisää paikkoja korkeakouluopinnoissa.

Helsingin Sanomat 3.7.2021 Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000008055364.html>.

HS 9.8.2020. Mitä pojille tapahtuu ekaluokan jälkeen? <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006596335.html>

Sahlström, F. (2021). Roligt vara bäst om man gråter på kvällarna? Hufvudstadsbladet 27.1.2021 s. 14.

Suomen Kuvalehti 14.08.2020 Ei ole koulun vika: Pojat pärjäävät koulussa tyttöjä huonommin <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/vahemman-lobbareiden-kuuntelua-poikien-huonempi-koulumenestys-ei-ole-koulun-vika/>

The Inclusiveness of Social Rights: The Case of Parental Leave Policies <https://www.cogitatiopress.com/socialinclusion/issue/view/228>

YLE 12.6.2019. Syökö pitkän matikan suosio yleissivistystä? Yle kysyi rehtoreilta - ”Opiskelijoiden jaksaminen on heikentynyt ja taito- sekä taideaineiden opiskelu on vähentynyt” <https://yle.fi/uutiset/3-10826054>

YLE 12.1.2021 a. ”Koulun rakenteet ovat jämähäneet” - nuoret opettajat arvostelevat ikuista tyttö-poika-jakoa, myös opetussuunnitelma vaatii muutosta <https://yle.fi/uutiset/3-11706262>

YLE 12.1.2021 b. Opetusministeri Saramo: ”Ei voi olla niin, että opetus vahvistaa sukupuolia koskevia olettamuksia” - opettajien koulutusta halutaan uudistaa <https://yle.fi/uutiset/3-11733390>

YLE 16.11.2020 Monet pojat eivät koe koulua omaksi jutukseen - näillä keinoilla poikien koulumenestystä voitaisiin parantaa <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2020/11/16/monet-pojat-eivat-koe-koulua-omaksi-jutukseen-nailla-keinoilla-poikien>

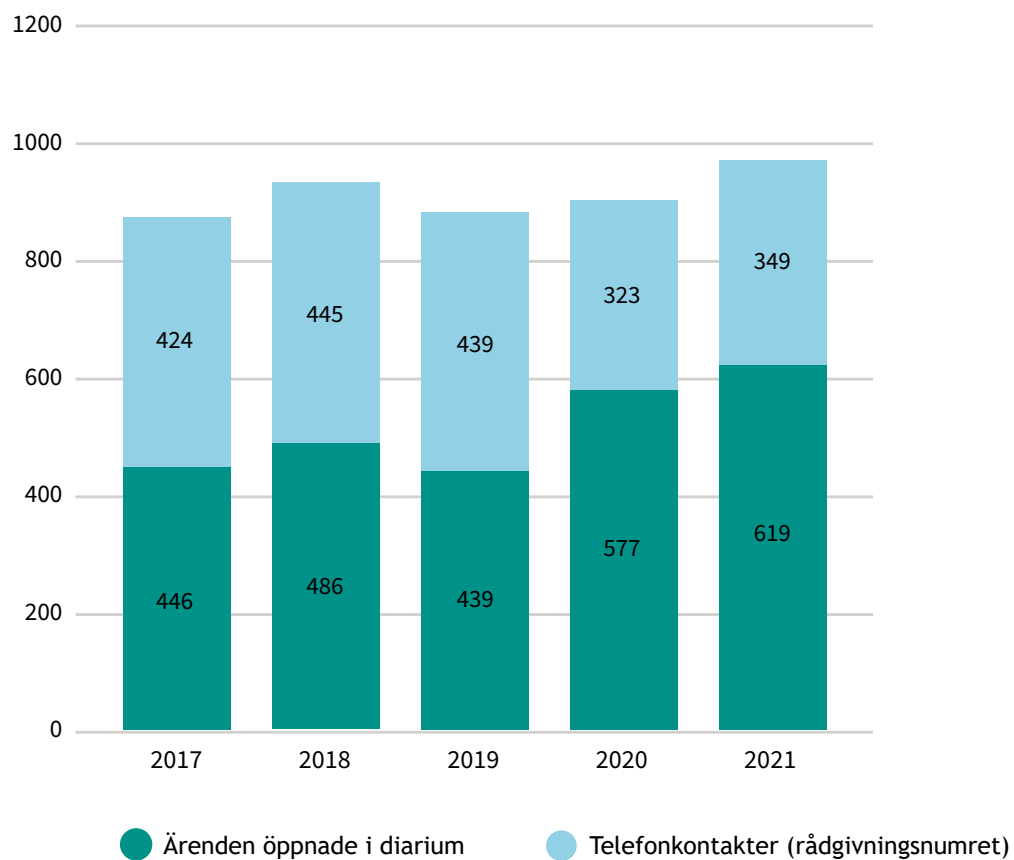
Ilta-Sanomat 6.8.2019. Opetusneuvos: Miesopettajien lisääminen alaluokille voisi kohentaa poikien koulumenestystä <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006196231.html>

Ylikruuvi, S. (2020). Koulu yhdenvertaisuutta edistämässä askel kerrallaan. Blogi 29.6.2020 <https://www.sool.fi/opeopiskelija/blogi/>

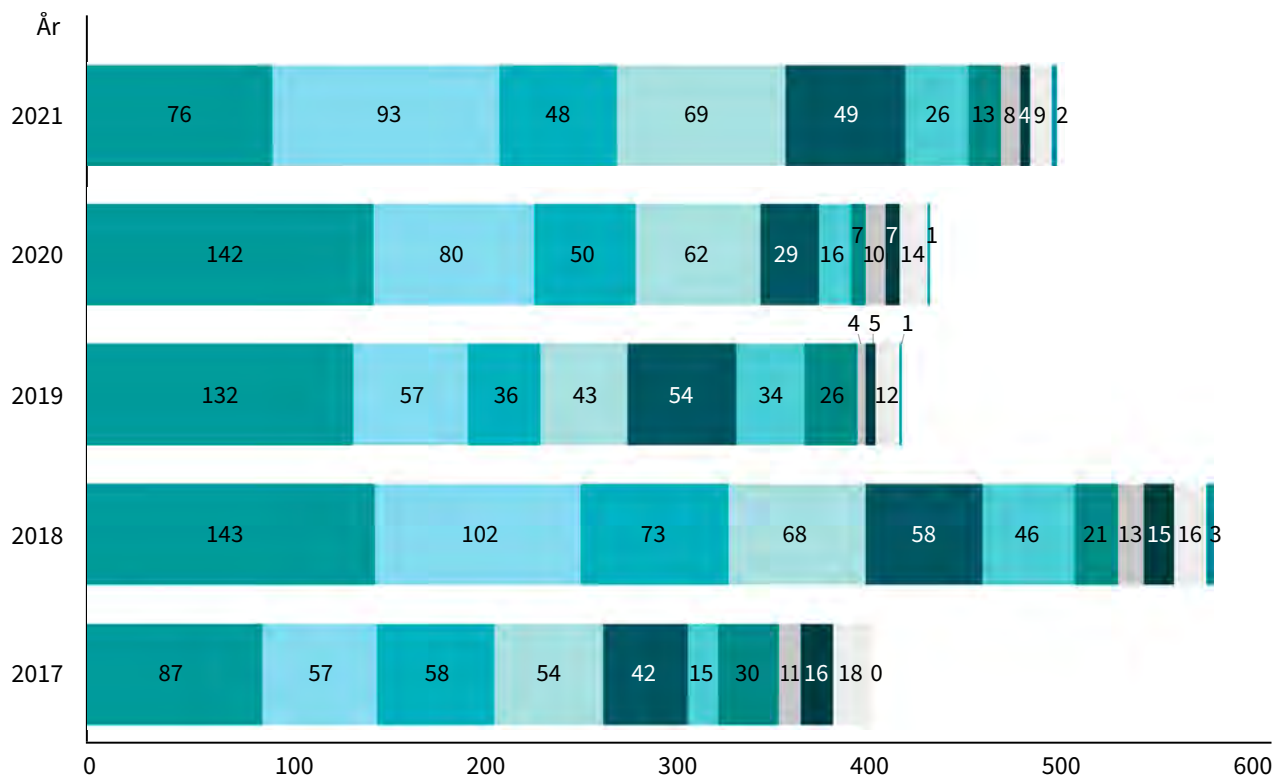
HS 17.2.2020 Poikien aivot eivät sittenkään kasva hitaammin - Vääräksi osoittautunut käsitys voi vaikuttaa asenteisiin ja haitata poikien oppimista.

BILAGA

FIGUR 1. ANTALET KONTAKTER TILL JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN 2017-2021



FIGUR 2. SKRIFTLIGA OCH TELEFONKONTAKTER I DISKRIMINERINGSRELATERADE ÄRENDEN 2017-2021



- Diskriminering på grund av graviditet och familjeledighet
- Allmänt förbud mot diskriminering
- Diskriminering i pris-sättning och tillgång till varor och tjänster
- Diskriminering vid anställning
- Lönediskriminering
- Diskriminerande utnyttjande av arbetsledningsmakt och diskriminering i arbetsförhållanden
- Diskriminering vid avslutande av anställningsförhållande
- Sexuella trakasserier på arbetsplatser
- Diskriminerande annonsering
- Diskriminering vid läroanstalter
- Diskriminering i yrkesorganisation



www.tasa-arvo.fi